REFORM OF THE

SENATE

A DISCUSSION PAPER

The Honourable Mark MacGuigan
Minister of Justice

Canada

Government of Canada Gouvernement du Canada

REFORM OF THE SENATE

A DISCUSSION PAPER

Published by the Government of Canada

The Honourable Mark MacGuigan
Minister of Justice

NOTE

This paper was presented to the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Senate Reform on June 16, 1983, by the Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice. It is published by the Government of Canada as a contribution and an encouragement to public discussion of Senate reform.

Additional copies of this paper may be obtained from:

Publications Canada
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa (Ontario)
K1P 6G6

© Minister of Supply and Services Canada 1983

PREFACE

"In order to protect local interests, and to prevent sectional jealousies, it was found requisite that the three great divisions into which British North America is separated should be represented in the Upper House on the principle of equality."

—John A. Macdonald in the
Confederation Debates, 1865

When the Fathers of Confederation designed the institutions by which we Canadians have governed ourselves for more than a hundred years, they were conscious that a federation as diverse as ours needed a framework within which the regions of Canada would be reflected and reconciled. For that reason they decided that the Canadian Parliament should have two chambers: in the House of Commons, Canadians were to be represented on the basis of population; in the Senate, they would be represented on the basis of regions.

The balance between these two principles was an essential part of the agreement that made Canada possible. At the London Conference of 1866, Maritime delegates referred to it as "the very life", "the root of the whole scheme". "If we err", said one, "the whole scheme will come down some day."

The Fathers of Confederation from Quebec were equally conscious of the importance of regional representation in the Senate of Canada. As George Brown explained, "Our Lower Canada [Quebec] friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they shall have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step."

The question of regional representation in national institutions is just as vital to Canadians today as it was a century ago. In fact, our greater regional diversity makes it more important than ever. Since John A. Macdonald spoke in the Confederation Debates, Canada has expanded westward to the Pacific, north to the Arctic, and eastward to Newfoundland. At the same time, our regional diversity has been enriched by many new cultures, new sources of wealth, and new patterns of life.

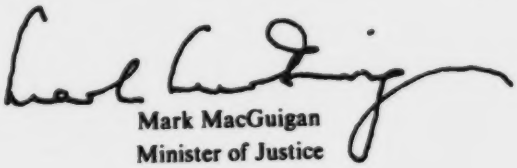
As we undertake the renewal of our Constitution, inherited from the Fathers of Confederation, Canadians must therefore be as conscious as they were of the importance of regional representation. Now that the Constitution has been patriated, and the means to amend it is in our hands, we must turn to the reform of our national political institutions to ensure that Canadians from all regions feel fully and adequately represented in them, and that Parliament can speak and act with the fullest possible authority on behalf of the whole country.

As part of this second phase of constitutional renewal, the Senate and the House of Commons of Canada have established a Special Joint Committee on Senate Reform. The Committee will hold hearings across Canada. It will listen to the views of Canadians from all parts of the country on the changes that should be made to the Senate in order to represent them and their regions better within the Parliament of Canada.

It is my personal hope that Canadians will take a strong interest in the work of the Joint Committee and will help it to reach conclusions about Senate reform that will enjoy broad support throughout the country. In order to assist both the Committee and Canadians generally, and to encourage wide public debate, the Government of Canada has prepared this discussion paper.

As the paper points out, the strengthening of our national institutions is essential if Canada is to respond to the challenges that await us in the century to come. Right now our attention is focused on economic recovery and renewal. But our long-term economic well-being will depend on our ability to become and remain competitive in world markets, and to make the hard choices that will be necessary for that purpose. We will not be able to make these choices unless our institutions are strong and Canadians accept their decisions as fair. Thus the renewal of our national political institutions is an essential part of our economic renewal, and the one must go hand in hand with the other.

I invite all Canadians to reflect on the question of Senate reform and to consider the ways in which our second chamber could contribute, as in other federations, to national solidarity and the strengthening of the national will.



Mark MacGuigan
Minister of Justice

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.	**Introduction**	1
2.	**Why reform the Senate?**	5
2.1	Second chambers in other countries	5
2.2	The Canadian Senate	5
2.3	Other means of regional representation	7
2.4	Proposals for Senate reform	9
3.	**What should a reformed Senate do?**	11
3.1	Functions of a second chamber	11
3.1.1	Legislative review	11
3.1.2	Regional representation	11
3.1.3	Representation and protection of minorities	12
3.1.4	Intergovernmental relations	12
3.2	Choosing and balancing the functions	12
3.2.1	The implications of the choice and weighting of functions	13
3.2.2	Narrowing the options	13
4.	**How should a reformed Senate be chosen?**	15
4.1	Appointment	15
4.1.1	Appointment by the federal government	15
4.1.2	Appointment by both federal and provincial governments	15
4.1.3	Appointment by provincial governments	16
4.2	Indirect election	17
4.2.1	Proportional indirect election	18
4.3	Direct election	19
4.4	Tenure	22
5.	**What powers should a reformed Senate have?**	25
5.1	Powers for legislative review	25
5.2	Other possible powers for the Senate	26
5.3	Deadlock-breaking mechanism	26
6.	**How should seats in a reformed Senate be distributed?**	29
6.1	Division of seats among provinces or regions	29
6.2	Number of Senators	30
7.	**Representation of aboriginal peoples in a reformed Senate**	33
8.	**Conclusion**	35

APPENDIX I: Proportional representation and its possible consequences for a directly elected Senate 37

1. INTRODUCTION

In December, 1982, the Senate and the House of Commons established a Special Joint Committee to study reform of the Senate. The terms of reference given to the Committee asked it "to consider and report on ways by which the Senate of Canada could be reformed in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada and to enhance the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country."

These words are important. As this paper will suggest, they provide a focus for the Committee's work and a standard by which to measure the usefulness of the various proposals for Senate reform the Committee will examine.

Senate reform has been debated almost since the Senate itself was created and the debate has intensified in recent years. Since the end of the 1960s, a great variety of proposals for reform have been put forward. No doubt the Committee will review and assess all of these proposals, together with the many new ideas and suggestions it will receive over the coming months. But the Committee will only be able to take the measure of each one if it develops a clear view of the purpose for which the Senate is to be reformed, and the place of Senate reform in the renewal of the Canadian federation as a whole.

This paper is intended to provide the Joint Committee with the Government of Canada's preliminary views on these fundamental questions. In this way, the Government hopes to assist the Committee in establishing its own framework and perspective within which it will want to assess the various dimensions of Senate reform.

One of the challenges facing the Committee is to stimulate wide public debate and to develop a broad consensus among Canadians about the role that the second chamber of Parliament should play in our national life. The Government therefore hopes that this paper will be useful to individual Canadians across the country. It is intended to provide information that will enable them to participate actively in the debate, and help them reach their own conclusions about the contribution a reformed Senate could make to the strength, unity and well-being of our country.

At this time, Canadians are striving to bring about economic recovery. Therefore, we are inclined to think of our well-being primarily in economic terms. Jobs, investment, productivity, resource development and international competitiveness are foremost in everyone's mind.

Because economic recovery is our first concern, however, we cannot afford to overlook the fundamental link between our economic well-being and the effectiveness of our political institutions. If Canada is to have coherent long-term economic policies that will allow it to continue to progress in a harshly competitive international environment, it will have to make hard choices, and such choices will have to enjoy support in all regions of the country if they are to work. In the end these are political choices, and they must be made through our national political institutions. These institutions must therefore offer adequate means for people from all parts of Canada to have their say and to have their views taken into account.

The problems before us, therefore, are not purely economic: they are also problems of political organization. The challenge is to ensure that our national institutions represent the people from all regions of Canada effectively and can act with the fullest possible authority on behalf of all Canadians. That is the next important step in the renewal of our Constitution and of our federation.

As long ago as 1968, the Government of Canada suggested three steps through which the process of constitutional renewal should pass. In *Federalism for the Future*, Prime Minister Pearson suggested the first step was a charter guaranteeing the rights of individual Canadians, including linguistic rights. The second step was the reform of national institutions in order to

ensure they were making "their most effective contribution" toward realizing the goals of our federation. Once our central institutions of government had been reviewed, Canadians would be in a better position to take decisions about the most appropriate distribution of powers. As Mr. Pearson said:

> "Federalism is not just a matter of dividing up the powers of government between the federal and provincial governments in the hope of achieving an appropriate balance between the forces of unity and diversity in the nation. The division of powers is, of course, a central element of federalism, and it must be fully considered... But it should not be finally decided until the central institutions of federalism provided for in the Constitution have been re-examined."

With the patriation of our Constitution and the adoption of a Charter of Rights and Freedoms in 1982, the first step has been completed. The Government of Canada believes that it is now time to begin the second: to strengthen the national institutions of government, beginning with the Senate of Canada, the chamber of Parliament in which Canadians were intended to be represented on the basis of regions, rather than strictly on the basis of population. In due course, we will then be able to take the third step on the path of renewal, for which the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada is already preparing the ground.

We need to re-examine the contribution that the Senate is making and could make to regional representation in the Parliament of Canada. We need to do so not because Senate reform is a panacea: it is not. The Senate is only one of the institutions through which we govern ourselves. But it is an institution that could help Canadians respond to the challenges we are now facing as a nation, and one that we are not using as effectively as other federations.

As the following section points out, the second chamber of the national legislature in federal countries is often an important means for representing regional diversity and for balancing the majority view expressed through the other house. Thus, it helps to reconcile the various parts of the federation to each other and to forge the national will. We need to ensure that the second chamber of our Parliament is in a position to make the same contribution to the Canadian federation. If we do not do so, we will have failed to equip ourselves with an important instrument to assist us in making the difficult choices that lie ahead.

In the Canadian context, reform of the second chamber must take account of certain fundamental circumstances. The most important is that Canada is a *parliamentary* federation. This means, among other things, that Senate reform must be approached in a spirit of respect for certain fundamental principles of parliamentary government. The Government of Canada is of the view that our national political institutions should continue to be based on such principles as cabinet solidarity and responsible government. Therefore, the government of the day should continue to owe its existence to the House of Commons alone. This means that no matter what other roles or functions the Senate may perform, it ought not to become what is called a "confidence chamber", that is, a chamber in which the life of a government may be determined.

Canada is a federal state with two distinct orders of government, each largely autonomous within the areas of responsibility assigned to it by the Constitution. This also has significant implications for the design of a second chamber in the national Parliament, and the various options for Senate reform should be examined in the light of this constitutional reality. Likewise, federalism has consequences for the process by which Senate reform can be achieved. Basic changes to the Senate require the approval not only of the Parliament of Canada but of seven

provincial legislatures representing at least 50 per cent of the Canadian population. Thus, before such changes can be made, the federal and the provincial governments will have to discuss Senate reform and reach a sufficient measure of agreement.

Before these discussions begin, however, two prior steps are necessary. The Senate is an organic part of the Parliament of Canada and should be considered first of all in that context. Before intergovernmental discussions begin, Parliament will therefore consider its own reform and reach conclusions about the best means of strengthening its role as the primary focus of our political life as a nation.

But another step is also required. Parliament is the voice of the nation because, and only because, it represents all the people of Canada. Canadians must therefore be consulted about the future shape of their own political institutions. What role should the Senate play? What functions should it have? On what basis should Canadians be represented in the second chamber? What contribution should the Senate make to national decision-making and the formulation of the national will? These are questions on which Canadians from all parts of the country must have an opportunity to express their views.

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons is entrusted with both of these important tasks. In the first instance, it will consult Canadians from every region, stimulate public discussion, and consider the views of groups and individuals throughout the country. On the basis of these consultations, it will then make recommendations to Parliament about the course to follow in reforming the Senate of Canada. With these recommendations in hand, and with better knowledge of the wishes of the Canadian people as a whole, the Government of Canada will then be able to undertake the necessary discussions with provincial governments.

The Joint Committee's task is a vital and historic one. In order to assist in that task, and in recognition of its importance, the Government of Canada submits the following considerations and observations. Section 2 explains at greater length why Senate reform has become an increasingly important issue in recent years. Section 3 reviews the principal functions that could be performed by a reformed Senate. Section 4 considers the various methods of selection that could be considered; section 5, the powers it might exercise; section 6, the various ways in which seats in the Senate might be distributed among the regions of Canada; and section 7, the ways in which the aboriginal peoples of Canada might be represented in the Senate. The final section offers some concluding reflections.

2. WHY REFORM THE SENATE?

Public interest in reform of the Senate is currently stronger than it has ever been. Why has Senate reform become an issue, a subject for wide discussion? This section will try to answer that question by describing the roles that second chambers perform in other countries and the roles that were intended for the Canadian Senate. Because the Senate has not been considered an effective forum for regional representation — which it was at least partly intended to be — many Canadians have wondered what reforms would allow it to perform that role better. Numerous proposals have been put forward and have generated a wide debate on Senate reform.

2.1 Second chambers in other countries

Almost all national legislatures in the democratic world are "bicameral": that is, they are composed of two chambers or houses. This tends to be the rule in both unitary and federal states, although among unitary states there are some notable exceptions. New Zealand, Denmark, Norway and Sweden, for example, all have unicameral national legislatures.

There is great variety in the makeup and functions of second chambers. Some are directly elected (United States, Australia, Switzerland), while others are indirectly elected by the members of other bodies (as in France and India). Still others have their members appointed by the governments of the constituent units, as in the Federal Republic of Germany, where that responsibility falls to the state (*Länder*) governments. The powers of second chambers, and the roles they perform within their respective countries, also vary significantly. These functions are discussed in section 3 but two of the most common will be mentioned briefly here.

A major function of second chambers is *legislative review*: bills coming from the other house are examined and revised, and sometimes delayed. Unless it is combined with another role (such as regional representation), the legislative review function in modern legislatures does not normally call into question the purpose or thrust of proposed legislation, but attempts to improve it from a technical point of view.

In federal systems, the legislative review function of second chambers may be secondary to their role in providing for *representation* of the various parts of the country (states, provinces or regions) in the national legislature. Representation is often weighted in favour of the smaller units or certain minorities, in contrast to the first chamber, where representation is almost always based on population. Indeed, this difference in the basis of representation for the two houses has frequently been essential to the compromise that allowed a number of units, often rather different in nature, to join in a federation.

As will be shown in section 3, other functions can be performed by second chambers. It seems generally agreed, however, that the two functions most often associated with second chambers in federal states are legislative review and the representation of the various parts of the country on a different basis from the first or lower house. These two functions were intended for the Canadian Senate but, as will be seen, both have not been performed equally well.

2.2 The Canadian Senate

The Senate is an integral part of the Canadian Parliament. All of its members become Senators by being formally summoned by the Governor General, who in practice acts on the advice of the Prime Minister. The Senate has 104 seats, which are allocated on the basis of four "divisions". Ontario and Quebec each have 24 seats; the three Maritime provinces share 24 seats (10 each for New Brunswick and Nova Scotia, and four for Prince Edward Island), as do the four western

provinces, with six seats each. Newfoundland has six seats and the Yukon and Northwest Territories, one each. Under the Constitution, the Senate's powers over ordinary legislation, with the exception of money bills, are equal to those of the House of Commons. The Senate has only a suspensive veto (see 5.1 below) over certain constitutional amendments.

In order to understand why public attention has turned to Senate reform, we need to look at what the Fathers of Confederation expected the Senate to do. First of all, they intended that the Senate should play a legislative review role. John A. Macdonald said the Senate was to have "the sober second thought in legislation", and should not be "a mere chamber for registering the decrees of the Lower House". These assumptions were primarily based on the role of the British House of Lords at the time of Confederation.

The Fathers of Confederation did not, however, see "sober second thought" as merely a technical revising function. They agreed on a particular qualification of Senators, which was originally intended to help the Senate act as a check against the majority in the elected House of Commons. It was decided that appointees to the Senate had to possess $4,000 worth of real property above any debts or liabilities. That qualification represented a very considerable stake in the community at the time. Its purpose was well expressed in George Etienne Cartier's words: "In order that institutions may be stable and work harmoniously there must be a power of resistance to the democratic element." That qualification has remained, unamended, since 1867 but its practical meaning has vanished.

The other major role intended for the Senate was to protect what Macdonald referred to as "sectional interests". The Fathers of Confederation laboured long over the basis of representation in the Senate, and finally agreed on an equal number of Senators for three divisions (Ontario, Quebec, and the Maritime provinces, with 24 each). Representatives of Lower Canada, later Quebec, argued strongly for such an arrangement to counterbalance the principle of representation by population for the House of Commons, where Quebec was to have 65 seats, compared to 82 for Ontario. Historians have regarded this agreement about representation in the Senate as the key that allowed the Canadian federation to be formed. As George Brown said: "Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they could have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step."

The Senate has functioned quite effectively as a house of legislative review. Senators' wide experience in a number of areas, and their relative freedom from many of the political concerns that occupy members in the House of Commons, have allowed them to examine carefully and revise the details of government legislation. In the process of reviewing legislation, Senators may criticize the policies embodied in particular bills, but in recent years the Senate has not been inclined to go so far as to block legislation approved by the House of Commons. Senators have contributed to the development of policy through the many thorough studies carried out by Senate committees. The Senate's contribution to the study of delegated legislation (regulations and statutory instruments) should also be acknowledged.

It is generally agreed that the Senate's intended role in regional representation has not been as effectively performed as its legislative review function. A major reason for this is the method of appointment. Canada is the only federation in which all members of the second chamber are appointed by the national government. The Canadian Senate is a kind of a hybrid: on the one hand, it took its name from the American Senate and its seats were allocated among regions and provinces, in partial imitation

of the American idea of representation by states. On the other hand, it was decided that Senators should be appointed by the Crown, in partial imitation of the House of Lords (some of whose members are appointed for life but the majority of whom acquire their seats by inheritance).

Appointment by the federal government alone, combined with lengthy tenure (formerly for life, now until age 75), has had two major effects. First, it has weakened the Senate's ability to represent, and to be seen to represent, the regions of Canada. Appointment may be an appropriate method of selection for a second chamber whose chief function is legislative review, and the Canadian Senate has certainly been able to play this role with considerable success. But for the second chamber to function also as a place where the various parts of a federal country are seen to be represented (and on a different basis from the first or lower house), appointment has serious drawbacks.

A good representative must be responsive to the views and interests of those being represented. During a long appointment, such responsiveness cannot always be assured. Senators are not obliged to account to their regions, and their actions as "representatives" are not put to any public test. Even if they try to play a role as regional representatives, the public may not see them in that light.

The second major problem is thus a result of the first. Because of its method of appointment, the Senate lacks the authority to exercise the substantial powers given to it by the Constitution. A political institution can possess formal or legal powers, but if the public does not think it ought to use them, these powers may not be exercised. The method of appointment and tenure of Senators perhaps reflected the spirit of the time when the Senate was established. But in a more democratic age, most Canadians have reservations about appointments to a legislative body for an almost indefinite term. As a result, the Senate lacks public support. Because many people do not think the Senate ought to use its powers, both its capacity to make major changes in legislation and its representative function have been weakened.

2.3 Other means of regional representation

Regionalism is a major force in Canada, one that pervades many aspects of our political life, and which requires means of expression in our national institutions. Although the Senate has not played a major role in representing regional interests, these have found expression in a variety of other ways.

First of all, following a pattern established before 1867, the Cabinet has been a forum for regional representation. It is expected that the Cabinet will have at least one Minister from every province. Cabinet Ministers have often been regarded as the spokesmen and defenders of their regions, and in recent years certain formal responsibilities have been assigned to "regional Ministers". Regional representation in Cabinet has both a public and private side, and Canadians can judge the part that they see. What occurs in the privacy of Cabinet and its committees is known to few, and the practice of Cabinet solidarity means that even though differences may have emerged prior to a decision, all Ministers accept the decision once it has been taken. As a result, the extent to which various Ministers speak and act on behalf of their regions cannot always be acknowledged.

Direct relations between elected and appointed officials of the federal and provincial orders of government have also allowed the expression of regional interests at the national level. This practice, which has come to be called "executive federalism", has traditionally involved a large number of private contacts between officials of the two levels of government. Over the past two decades, however, it has become increasingly

public and political, and therefore more contentious. Ministerial meetings and First Ministers' Conferences have given provincial governments a forum in which to speak out strongly about their own views on national issues and policies. As a result, the practice of executive federalism in recent years has helped create the impression that premiers and their leading ministers are the most vocal spokesmen for regional interests.

Political parties, and especially their elected representatives, are also seen as responsible for the expression of regional viewpoints. Members of Parliament represent specific constituencies, yet they also speak on behalf of their province or region. But, as is the case with Cabinet Ministers, not all of their advocacy of regional interests can be seen by the public: a large part of it occurs behind closed doors in the party caucuses. Furthermore, political parties prefer to present a single position on an issue before the House of Commons, even though major differences (including regional ones) may have been heard in caucus. As with regional representation in Cabinet, there are limits to the extent to which MPs can be seen to advocate particular regional interests.

In addition to the fact that all aspects of regional representation in the House of Commons cannot always be seen by the public, electoral results in certain regions have made it more difficult for the major political parties to speak on behalf of all parts of the country. There have, of course, been changes in the degree of support that the parties enjoy in the different regions. But the actual degree of popular support may not be reflected in election results. This was especially noticeable following the 1979 and 1980 general elections. In the 1979 election, the Progressive Conservative party received 13.5 per cent of the Quebec vote but received only two seats out of 75, or 2.7 per cent; the Liberal party received 22.6 per cent of the vote in the four western provinces, yet won only three seats out of 77, or 3.9 per cent; the NDP gained 19 per cent of the popular vote in the four Atlantic provinces but won only two out of 32 seats, or 6.2 per cent. In 1980 the disparity was even worse: the Progressive Conservative party won only one seat in Quebec, even though it had received 12.6 per cent of the popular vote; the Liberal party was reduced to two seats out of 77 in the West, with 23.4 per cent of the popular vote; while the NDP won no seats at all in Atlantic Canada, despite receiving 17.6 per cent of the popular vote.

The two most recent federal general elections thus produced a distorted image of the three major political parties' support across Canada, conveying the impression that no national party can speak for all parts of the country. Both the Progressive Conservative and Liberal governments had few elected representatives from certain regions or provinces. As a result, many Canadians assumed that the interests and concerns of regions or provinces that did not elect many government members (Quebec in 1979; Western Canada in 1980) could not be taken fully into account in the decision-making process in Ottawa.

For this reason, the House of Commons electoral system became a subject of public debate after the 1980 election. Various proposals were made, most of which advocated a limited form of proportional representation to help correct distortions such as those described above. There were even some preliminary talks among the political parties about whether some improvement in elected representation could be brought about at short notice, but no agreement was reached.

As the preceding discussion has shown, regional representation at the national level is carried out through a variety of means. But it can be argued that both individually and as a whole these ways of speaking for the regions are not entirely satisfactory. Regional representation in Cabinet and party caucuses is not sufficiently visible to the public eye. Federal-provincial relations are a necessary part of Canadian political life,

but they cannot substitute for adequate regional representation in national institutions. Indeed "executive federalism" tends to define regional interests in a purely provincial rather than a national context; and in so far as it leads provincial governments to act as the spokesmen for regional interests in national affairs, it may be thought to undermine the authority of the national Parliament and government.

Thus the present means for regional representation at the national level are either insufficient or have their own drawbacks. For these reasons, many Canadians are now asking whether we could not follow the example of other federations by making better use of the second chamber of the national Parliament for this purpose.

2.4 Proposals for Senate reform

The breadth of interest in Senate reform can be seen from the range of recent proposals and publications. Senate reform was a major element of constitutional proposals put forward by: the government of Quebec in its submission to the constitutional conference of 1968; the Government of Canada, in the White Papers of 1969 and 1978, and Bill C-60 of 1978; the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution in its 1972 report; the governments of British Columbia (1978) and Alberta (1982); the Ontario Advisory Committee on Confederation (1978); the Progressive Conservative Party of Canada (1978); the Canada West Foundation (1978, 1981); the Canadian Bar Association (1978); the Pepin-Robarts Task Force on Canadian Unity (1979); La Fédération des francophones hors Québec (1979); and the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, in its November, 1980, report (Goldenberg-Lamontagne report).

The Senate was also a major element in the work of the Federal-Provincial Continuing Committee of Ministers on the Constitution and of its subcommittees in 1978 and 1979, and again throughout the summer of 1980. In 1980, the Quebec Liberal party published *A New Canadian Federation*, popularly known as the "Beige Paper", which recommended an intergovernmental council that would not be part of the federal Parliament but would have some of the functions often proposed for a reformed Senate. In addition, a number of academics and leading Canadians have contributed to the debate on Senate reform through their publications and speeches.

The Committee may wish to examine both the purpose and details of these many contributions to the debate on Senate reform. It is hoped that new ideas will also come forward in the coming months, so that the Committee will benefit from the widest possible variety of proposals and viewpoints on Senate reform.

3. WHAT SHOULD A REFORMED SENATE DO?

There are a number of functions that a second chamber can play in a national legislature. The precise choice of functions and the relative weight given to each will depend on the particular geographic, sociological and political circumstances of the country in question.

Before addressing matters such as the method of selection of Senators, the powers of the Senate and the distribution of Senate seats, the Committee might well wish to resolve a fundamental question: what should be the principal functions of the second chamber of Parliament in the light of Canada's particular circumstances? The answer to this preliminary question would help resolve issues related to selection, powers and the distribution of seats.

As noted earlier, the Government believes that the basic principles of parliamentary government should continue to operate in Canada: the government of the day must remain responsible to and must retain the confidence of the House of Commons alone. As long as we retain a parliamentary form of government, the House of Commons will remain the primary locus of our democratic life and the Senate will be expected to play a complementary, not a competitive role. This also places some constraints on the options available for Senate reform.

3.1 Functions of a second chamber

With this in mind, let us examine some of the principal functions that a second chamber could fill in a democratic state in the latter part of the twentieth century.

3.1.1 Legislative review

In modern legislatures, the traditional second chamber function of "sober second thought" has been refined to one that is narrower in scope. The function is no longer one of restraining the possible "excesses" of a lower house. Rather, "sober second thought" now refers to legislative review and legislative "support". This function, taken alone, does not require the second chamber to call into question the basic policies and political directions adopted by the lower house. The second chamber, when performing this function, is seen as a supporting body that provides technical review and improvement of legislation adopted by the lower house, that assists in the examination of regulations and statutory instruments and that, where appropriate, initiates legislation or conducts investigative studies.

The technical revising function of second chambers has become especially useful as government legislation has increased both in volume and complexity. Some bills are prepared quickly and for various reasons may pass rapidly through the first chamber (sometimes called the "lower house"). A "second look" is useful if errors and inconsistencies, sometimes with serious implications, are to be avoided. In unitary states, this is often the principal purpose of the second chamber. An example is the United Kingdom, where the appointed House of Lords is principally a "revising chamber", although occasionally it attempts to act in a more fundamental way as a check on the elected House of Commons.

3.1.2 Regional representation

An important function of second chambers in federal systems is the representation of the regions or the constituent political units *on a basis other than representation by population.* When people from various regions wish to achieve common goals while protecting regionally-based differences against the possible "tyranny of the majority", they unite in a federal, rather than a unitary, system of government. In such cases, the function of the second chamber is

to temper the will of the lower chamber by reflecting the diverse interests of the regions or units of the federation, and to provide a political check on the rule of a simple majority.

As already noted, this function has been crucial to the formation of many modern federations. This was the case when the people of the United States agreed upon a federal form of government, which came into effect in 1789. The balance between the two chambers has generally been the means by which the less populous units or certain minorities of federations have been assured that their fundamental interests would be protected. With this assurance, agreement could be reached more easily on the powers to be attributed to the two orders of government.

3.1.3 Representation and protection of minorities

In some federations, ethnic, racial, religious or linguistic groups, are geographically concentrated within the borders of the constituent political units. In such cases, the protection of the interests of minority groups might be achieved theoretically through specially weighted representation of the political units in the second chamber. Thus the French-speaking Fathers of Confederation sought equal representation in the Senate for the three original regions (Quebec, Ontario and the Maritimes) in order to balance representation by population in the House of Commons, where no guarantee for the proportion of francophone representation could be provided.

In practice, however, there may also be significant minorities within the constituent units. For example, in 1867 Quebec was divided into districts for the purposes of Senate representation in order to ensure representation of the anglophone minority in that province. Senate appointments have also been used traditionally to ensure parliamentary representation for francophone minorities outside Quebec and for other ethnic or cultural minorities.

3.1.4 Intergovernmental relations

In some federations, a function of the second chamber has been to permit the legislatures or the governments of the constituent political units to participate in the exercise of legislative and executive power by the central authority. Until 1913, Senators in the United States were "indirectly" elected (elected by state legislatures) and they participated in the legislative process of Congress as well as exercising a control over certain executive acts of the President. In the Federal Republic of Germany, legislative powers are heavily concentrated at the national level while the *Länder*, or states, have a major responsibility for administering federal law. In this highly interdependent federal system, the members of the second chamber (*Bundesrat*) are chosen by the state governments and vote *en bloc* on instruction by their governments. The principal function of the second chamber in Germany is essentially an intergovernmental one, although the *Bundesrat* also plays an important role in legislative review.

3.2 Choosing and balancing the functions

A reformed Canadian Senate, like other second chambers, need not restrict itself to only one function. It could perform a variety of roles, but a balance will have to be struck among them. Some functions are not fully compatible with each other, some are less pertinent than others, and, where several functions are both compatible and pertinent, the importance or weight to be attached to each can vary.

In preparing its report, the Committee might first wish to determine which functions are appropriate for a reformed Senate in order to strengthen its role in representing the people from all regions and to enhance the authority of Parliament. Once the Committee has reached a decision on the choice of functions, it could assess the relative importance that should be attributed to each.

3.2.1 The implications of the choice and weighting of functions

Decisions taken on the choice and weighting of functions will have significant implications for other matters, such as the method of selection of Senators, the powers of the Senate and the distribution of Senate seats. If, for example, it were decided that the sole or principal function of the Senate should be "sober second thought", then an appointed body with a long mandate for incumbents might be appropriate. If, on the other hand, it were decided that the sole function to be filled by a new Senate was an intergovernmental one, appointment of instructed delegates by governments might be considered.

If the Committee gives priority to the function of regional representation, it will need to consider how Senate seats should be distributed for that purpose. Should representation in the Senate be based on provinces or regions? If the latter, four regions or five? If provinces, should representation be tilted to favour the less populous provinces? Or should all provinces be equally represented in the Senate?

The views of the Committee on the representation and protection of minorities could also affect the distribution of seats, the method of selection and the powers of a new Senate. Should the Senate have a special role to play in the protection of language and culture? Should the linguistic minorities in each province be represented? Should there be a double majority for the adoption of measures of special linguistic importance? Should there be special representation for Canada's aboriginal peoples? If so, how should Senators representing them be selected?

3.2.2 Narrowing the options

While four possible functions for a second chamber in a democratic state have been identified, not all are equally pertinent to the Committee's mandate.

The *legislative review and legislative support function* is one that has been filled effectively by the present Senate and it is one the Government of Canada would like to see preserved in a reformed Senate. However, it cannot be the sole or primary function of the Senate: if it were, there would be no need for significant constitutional change.

The function of *regional representation* is a critical element of the Committee's mandate. The Government of Canada attaches particular importance to strengthening the role of the Senate in representing people from all regions. It looks forward to receiving the views of the Committee, and of Canadians generally, about the best way to reform the Senate so that Parliament will be able to speak and act with even greater authority on behalf of all Canadians. At the same time, a very delicate balance will have to be achieved if the Senate's role in regional representation is to be enhanced while, at the same time, preserving the capacity of Parliament to act effectively. This question is discussed in section 5.

The *representation and protection of minorities* is a function that has been addressed by a number of groups in recent years. Proposals have dealt with the protection of the francophone minority within Canada, or the protection of the anglophone or francophone minority within each

province. More recently, representatives of Canada's aboriginal peoples have indicated interest in special representation in Parliament. The Government of Canada would wish the Committee to consider all these proposals and to assess whether they are compatible with the other functions and the character of a reformed Senate.

The function of providing a forum for *intergovernmental relations* is also one that should be examined with great care, for some options appear less compatible than others with our system of responsible parliamentary government and with our constitutional distribution of powers.

In 1978, the Government of Canada proposed the creation of a House of the Federation which would have provided a role for provincial legislatures in the selection of Senators, while respecting the basic principles of parliamentary government. Could one go further than the 1978 proposal without upsetting the balance of power between the two orders of government and without undermining the responsibility of the Government of Canada to the House of Commons?

Would an intergovernmental chamber similar to the *Bundesrat* be suitable for Canada, where (unlike the Federal Republic of Germany) the distribution of legislative powers is highly decentralized and each order of government is primarily responsible for the administration of its own programs? If provincial governments were to play a role in controlling federal activities that have a significant regional impact, should the federal government control provincial activities that affect national economic management? These questions suggest that many problems would have to be resolved if the Committee were to place a high priority on this last function.

Once the Committee has decided *what* a reformed Senate should do, it will be in a better position to determine *how* this might be achieved. Most of the rest of this paper will discuss the various elements of Senate reform and evaluate them in terms of how they might or might not permit the Senate to perform the functions referred to in this section. The method for selecting Senators will be examined first.

4. HOW SHOULD A REFORMED SENATE BE CHOSEN?

This section will consider three principal methods of selection that could be used for a reformed Senate: appointment, indirect election, and direct election.

4.1 Appointment

There are three possible forms of appointment: appointment by the federal government; appointment by both federal and provincial governments; and appointment by provincial governments.

4.1.1 Appointment by the federal government

Apart from the number allocated to each province and territory and the qualifications set out in the Constitution, no formal rules have governed how Senators are chosen. A wide variety of Canadians have been named to the Senate, and various criteria have in different cases been relevant: profession, language, religion, ethnic origin, political experience, and so on.

It would be possible to alter the present appointment method by adopting a number of clearly-defined, publicly-known, criteria for the appointment of Senators, such as guaranteed representation for certain minorities or proportional representation of the major political parties. This might improve to a small degree the public's view of the Senate. Fixed terms of, say, 10 years have also been suggested as a way of retaining the legislative review function, yet allowing a more frequent turnover in Senate membership (which might help somewhat to improve regional representation). The Government of Canada is of the view, however, that if the Senate is to be reformed, minor adjustments to the present method of exclusive federal appointment would not sufficiently strengthen public support for the Senate, especially as a chamber for regional representation.

4.1.2 Appointment by both federal and provincial governments

The method of selection closest to the present one is appointment shared by the federal and provincial governments. Two variants have been suggested:

(1) the federal government would continue to make all appointments, but some of them would have to be from a list of candidates submitted by the government of the province or territory concerned (the 1972 report of the Special Committee on the Constitution and the 1980 Goldenberg-Lamontagne report both favoured this method, with half the appointments from provincial lists);

(2) some of the appointments would be made directly by the provincial governments and the rest by the federal government (suggested in the 1969 White Paper, *The Constitution and the People of Canada).*

On the surface, proposals under (1), which allow provincial nominations to fill some Senate seats, appear to leave the final choice of all Senators to the federal government — for example, certain provincial nominations might be rejected. A mechanism to resolve disagreements might be necessary so that Senate seats would not be left vacant for months or longer.

However, a Senate selected in either of these ways might not be widely accepted as a chamber in which the views of the *people* of the various parts of country were represented. Whichever alternative were chosen, the method would still be *appointment* and the selection of Senators would be made by *governments*. Shared appointments would be consistent with a certain emphasis on a potential intergovernmental role for the Senate, but the popular standing of such a Senate might not be very high.

Nevertheless, shared appointments would allow a wider variety of views to be represented

in the Senate than at present. Either or both levels of government could ensure that certain minorities were represented, something which is not guaranteed under direct or indirect election. In addition, experience or particular expertise could be recognized in appointments. Such appointments could help ensure that the "legislative review" role is carried out as thoroughly as at present. "Sober second thought" could also be encouraged by longer terms than seem possible under indirect or direct election (see below, 4.4). On balance, however, it is far from clear that shared appointment would respond to the need for the people of the various regions to feel effectively represented in the Senate.

4.1.3 Appointment by provincial governments

In 1978, the British Columbia government published a detailed paper on Senate reform in which it stated that the "primary purpose of the Senate should be to institutionalize provincial or regional participation in the national law-making process". The paper proposed that the Senate be appointed entirely by the provincial governments, which is very similar to the method used for the West German *Bundesrat*. As in that country's second chamber, it was suggested that the members would hold office at the pleasure of the provincial governments and would act only on their government's instructions: they would be "instructed delegates". An absolute veto was recommended for certain matters of major federal-provincial concern and for nominations to the Supreme Court and major federal agencies and commissions. On all other matters, including legislation passed by the House of Commons, a suspensive veto was proposed.

British Columbia's paper attracted a good deal of attention at the time. A similar recommendation appeared in the 1978 report of the Canadian Bar Association's Committee on the Constitution and in the 1979 Pepin-Robarts Task Force report. Recently, an Alberta government paper on the Senate published in August, 1982, recommended the same type of Senate.

It is plain that of the methods of selection reviewed here, total provincial appointment is most strongly associated with an emphasis on a significant *intergovernmental* role for the federal second chamber. Indeed, the actors in the second chamber would in fact become the *provincial governments*. Some proposals suggest that Premiers might lead their delegations on certain occasions; at other times, a provincial cabinet minister would assume that role.

A number of advantages are claimed for a second chamber appointed only by the provinces. The Pepin-Robarts report said that its proposed Council of the Federation "could play a major part in ensuring that the views of provincial governments are taken into account before any central action which might have an impact upon areas of legitimate provincial concern occurs." The 1982 Alberta government paper echoed this view, and supported such a reformed second chamber as "an institution which would allow for a regular and structured channel of communication between the federal and provincial governments" and for "a greater degree of federal-provincial co-ordination in the development of public policy."

These are large claims. Even if this type of reform were to improve intergovernmental communication and co-ordination (which is far from clear) the result would be a national Parliament radically different from the present one, especially if the Senate had significant powers such as an absolute veto over certain matters of major federal-provincial concern. The Senate would become less a legislative chamber than a semi-permanent intergovernmental conference. Such a reform, as the Goldenberg-Lamontagne report pointed out, "would give to the *executive branch*

of the provincial order of government suspensive and veto powers over the *legislative branch* of the federal order of government."

It is by no means certain that Canadians would accept such a blurring of jurisdictions in their federal system of government. They accept that provincial governments have the right to act in their own areas of jurisdiction and expect that the federal government should be able to do the same. Many would agree that the provinces have the right at least to be consulted, perhaps even to participate in some decisions on matters of strong mutual concern through the normal process of federal-provincial relations. But it is arguable whether provincial participation in national decision-making should go so far as to allow their governments to become permanent participants within the national Parliament.

How would such a provincially-appointed Senate perform the other functions of a second chamber? It would offer a form of regional representation; but "regional" interests would be defined exclusively by the provincial governments, from the perspective of their own constitutional responsibilities and their own institutional self-interest. In the Parliament of Canada, it may be preferable for regional interests to be expressed by spokesmen who adopt a *national* frame of reference and who offer a wider variety of regional voices.

Legislative review would also be carried out but, again, from a particular point of view. It would probably focus less on the technical improvement of legislation or on regional interests broadly defined than on the particular concerns of provincial governments or contentious issues in federal-provincial relations.

Indeed, most of those who favour this selection method argue that it would improve federal-provincial relations and would bring about a reduction in tensions between both levels of government. But it is by no means certain that this would occur. Even if it did, the price to pay might be too high. If it had strong powers, such a reformed second chamber could also become a permanent source of obstruction, especially if it contained a partisan majority different from that in the House of Commons. Tensions between federal and provincial governments might very well increase, and it is doubtful whether the authority of Parliament as a national institution would be enhanced. For these reasons, the Government is confident that the Committee will consider carefully whether the fundamental principles of our parliamentary federation could be preserved if the Senate were appointed entirely by provincial governments.

4.2 Indirect election

A possible method of selection for second chambers in federal systems is *indirect* election: that is, election by the legislatures of the states or provinces. American Senators were elected by state legislatures until the constitutional amendment of 1913, when direct election was adopted by all states. Members of India's second chamber, the *Rajya Sabha*, are currently elected by the legislative assemblies of the states and "union territories". In Switzerland, the cantons set the rules for the selection of members of the federal second chamber (Council of States). Until recently a few cantons still used indirect election, but all members are now directly elected by the voters of the cantons.

It would be possible for some members of the second chamber to be chosen by the national first chamber (this is the case in the recently-established Senate of Zimbabwe, for example). It should be noted that in a parliamentary federation, election by the legislatures, whether provincial, national or both, could amount in practice to appointment by governments, unless accompanied by a provision for proportional representation.

4.2.1 Proportional indirect election

In Canada, the power to elect Senators indirectly could be shared by provincial legislatures and the House of Commons. Indeed, the federal government proposed this selection method in Bill C-60 in 1978. Under the terms of this bill, the number of members to be elected was to be proportional to the parties' popular vote in the most recent federal election (for those chosen by the House of Commons) or provincial election (for those chosen by provincial legislatures).

Indirect election by proportional representation (whether on the basis of party standing in the legislatures and House of Commons or proportion of the popular vote) might help to improve the Senate's role as a forum for regional *representation* and would certainly provide a wider range of regional voices than the previous option. It could also help to strengthen national political parties in those regions where they are now underrepresented, thus allowing them to play a greater unifying role across the country.

However, if it did not include members elected by the Commons, a Senate based on proportional indirect election would not help to strengthen the national parties as unifying forces because these parties may be poorly or not at all represented in some provincial legislatures. Thus, under present circumstances, there might very well be few Liberal Senators from the West, and perhaps no Progressive Conservatives from Quebec (where that party does not contest provincial elections). In this case, then, the national party system would be no better off, and the Senate would be composed of representation of a wide variety of purely provincial parties. Indeed, such a Senate might even encourage the formation of purely provincial parties.

Whether or not a portion of Senators are indirectly elected by the House of Commons, the probability of a single-party majority in a second chamber elected in this way is as low, possibly lower, than for a Senate *directly* elected by proportional representation (see 4.3). For example, the federal White Paper, *House of the Federation,* showed that in 1978 a second chamber elected as outlined in Bill C-60 would have been composed of 41 Liberal, 42 Progressive Conservative, 21 New Democrat, seven Social Credit, five Parti Québécois and two Union Nationale members.

Results like these would have consequences for the Senate's relation to the House of Commons and to the government: the party which holds a majority in the Commons would rarely do so in a Senate based on proportional indirect election. Thus the government of the day would have no assurance it would be able to get its legislative program through the second chamber. Precisely in order to avoid legislative paralysis, the ordinary legislative powers of the proposed House of the Federation were limited to a suspensive veto and were also limited by a special procedure through which an urgent bill (except one affecting federal-provincial relations or of special linguistic significance) could have been presented for immediate royal assent after a two-thirds vote of the House of Commons, even though the House of the Federation had not passed it.

How would a Senate chosen by proportional indirect election carry out the function of *legislative review?* If Senators were selected on the basis of both provincial and federal election results, membership could change fairly frequently. Frequent turnover might reduce the ability of Senators to develop technical legislative expertise through long service in the Senate. On the other hand, Senators chosen in this way would not be delegates of provincial governments and might therefore undertake legislative review with greater independence of mind than in the case of the previous option.

Although there are drawbacks to proportional indirect election with selection shared by both the

federal and provincial levels, it is an interesting option that would allow the Senate's representative role to be significantly improved by the presence of a variety of regional viewpoints.

4.3 Direct election

In the numerous reports on Senate reform that have appeared in the last decade or so, direct election has often been ignored or has not been considered acceptable. Only two of the proposals for Senate reform referred to in sub-section 2.4 recommend direct election: the report by the Fédération des francophones hors Québec and the 1981 Canada West Foundation study, *Regional Representation*.

In recent years, however, increasing attention has been given to the potential of an elected Senate for Canada. Among the Canadian public, the concept appears to enjoy strong support. In an age when governments are sometimes called remote or unresponsive, the idea of "giving people more say" in choosing who governs them is immediately appealing. Perhaps for this reason, an elected Senate scores higher than any other option in opinion polls. For example, in a nationwide poll conducted for the Canada West Foundation in autumn, 1981, 61 per cent of respondents said that if the Senate were to be reformed, it should be directly elected; 20 per cent favoured appointment by the federal and provincial governments, four per cent felt appointment should be by the federal government alone and three per cent favoured appointment by provincial governments alone.

An elected Senate would have the advantage of being able to speak directly for the *people* of the regions rather than for provincial political *parties* or *governments*. In a democratic age, greater opportunity for direct popular participation in the political process is almost always welcome. If the Senate made greater political participation possible for the people of the less populous regions of the country, it would no doubt strengthen the national Parliament and government in their eyes. It would also provide alternative regional spokesmen who would approach regional concerns from a broad national perspective rather than from the narrower perspective which provincial governments and parties are obliged to adopt because of their constitutional responsibilities. Thus a wider and perhaps more authentic range of regional voices would be heard throughout the country. Regional perspectives could be debated and reconciled in the Senate by spokesmen who would be directly accountable to the people of their various regions, but whose frame of reference and outlook would embrace the country as a whole.

An elected Senate could also help to compensate for the underrepresentation of national political parties in some regions of the country. It could only do this, however, if it were based on *an electoral system other than the first-past-the-post method now used for the House of Commons*. Otherwise the electoral distortions which are so apparent in the House of Commons would simply be reproduced in the Senate. Some provinces might return Senators from only one party, for example, perhaps giving the false impression that the other parties had little or no popular support there. For these reasons, those who advocate direct election of the Senate usually recommend that a system of *proportional representation* be used (this expression is discussed in Appendix 1).

A Senate elected on the basis of proportional representation would help improve the regional representation of national political parties and could therefore:

(1) help to ensure the availability of elected Cabinet ministers from all regions, no matter which party forms the government;

(2) help strengthen national political parties, their unifying role in the country, and the party system as a whole;
(3) reduce the sense of unfairness created by electoral distortions and unbalanced regional representation in the House of Commons.

A Senate elected on the basis of proportional representation would allow the expression of a *variety* of viewpoints from each region within the national Parliament. Several Progressive Conservative Senators from Quebec might be elected, for example, along with Liberal colleagues; Liberal Senators from the western provinces might be elected to speak for that region, along with Progressive Conservative and New Democratic Party colleagues; and in the Atlantic provinces, NDP Senators might be elected to join Liberal and Progressive Conservative Senators from the region. Since there would be more elected spokesmen from the various regions to choose from than at present, it would also be possible to ensure a satisfactory regional balance in Cabinet at all times. No matter what party formed the national government, there would be much less risk that certain regions would feel underrepresented in the making of national policies.

Although the concept of an elected Senate may thus appear to offer many advantages, it also raises a variety of difficult questions which will require careful study. The most important of these is the impact that an elected Senate would have on the parliamentary system. Because the life of a government and its capacity to govern depend on the support of the legislature in a parliamentary system, it is essential that the lower house retain a clearly predominant role in order not to confuse the question of confidence, and in order to prevent parliamentary paralysis. If the Senate were directly elected, would it be possible to ensure that the House of Commons remains the primary focus of responsible government and that the Senate does not become a "confidence chamber"? Would an elected Senate run the risk of paralyzing the federal government, or undermining its capacity for effective and decisive action?

Those who are most concerned that an elected Senate would become a rival rather than a complement to the House of Commons often point to the Australian constitutional crisis of 1975. The refusal of the elected Australian Senate to vote supply on that occasion, and the ensuing crisis, seem at first glance to confirm the criticism of an elected and potentially partisan Senate in a parliamentary system.

Yet while the Australian experience is instructive, it is not decisive. The constitutional deadlock of 1975 was the only occasion since the founding of the Australian Commonwealth in 1901 on which its Senate blocked supply. The Governor General's role in the constitutional crisis is still disputed, and some believe he exceeded his conventional powers. Furthermore, it would be possible to design an elected Canadian Senate with more limited powers than those of the Australian second chamber, and with none whatever to delay or refuse supply, or even to block any money bill. In addition, the fact that the Government is obliged to resign only when it lacks a majority in the *House of Commons* could be stated in the Constitution (as it was in Bill C-60 of 1978).

This does not dispose of the matter, however. For the Canadian three-party system introduces a new complication not present in Australia (where two of the three parties are joined in a permanent coalition). If, as discussed above, proportional representation were used in an elected Canadian Senate, there is a very strong chance that a single party would only rarely have a majority there. The basic principle of proportional representation is that the number of seats allotted to each party will correspond closely to its share of the popular vote. It is reasonable to assume that at least three parties will be strong contestants in federal elections in the foreseeable

future. Therefore, these parties, and perhaps others, would share the seats in an elected Senate, with a low probability of any one of them having a majority (this possible development is discussed further in Appendix 1).

The low probability that the government party would ever command a majority in an elected Senate, and the possibility that another party might occasionally have a majority in such a Senate, must both be carefully examined, especially when the Senate's powers are considered. For any government, political life would be more difficult if it lacked the assurance of majority support in the Senate for its legislation. The absence of such support could have serious consequences for stable and effective government. On the other hand, of course, it is quite possible that arrangements among parties might be arrived at, perhaps relatively informally at first; or different alliances might emerge from time to time, depending on the nature of legislation presented. In addition, partisan divisions might not always be the key influence in a reformed Senate with an important role in representing the regions: a common regional view might transcend party affiliations on certain questions.

The role that parties and partisanship would play in an elected Senate is thus another important question requiring attention. Because of the role parties play in the electoral process, and the role of party discipline in a parliamentary system, an elected Senate might well remain a chamber based primarily on partisan rather than regional concerns. Indeed Australia's unique experiment with an elected Senate in a parliamentary system might seem to confirm the likelihood of such an outcome. However, many factors influence the pattern of Australian politics and institutions, and not all of these are or need be reproduced in Canada.

One of the most important of such factors is the particular system of proportional representation that might be adopted. Obviously an electoral system that allows the central party organization great control over the selection and ranking of candidates would be more likely to produce a more partisan Senate than one which left more control to individual voters. In that connection, it should be kept in mind that there are many forms of proportional representation, and there is a good deal of variation among them in the degree to which parties can influence the likelihood of their own candidates' success at the polls. Some forms, such as the party list system, allow party organizations considerable influence in the nomination process. Under other systems, such as the single transferable vote (STV), on the other hand, voters ought to have more scope to express their preference: they can weight their choices among the candidates of one party, several parties, or independent candidates. Some party list systems also allow voters to express a preference within a single party list or among the lists. And, by the same token, some STV systems (as in Australia) have been taken over by the parties, leaving individual voters little flexibility.

If Canada were to adopt a system of proportional representation for an elected Senate, the particular electoral system chosen could be designed to strengthen the role of political parties in the electoral process, and thus in the subsequent working of the Senate itself, or it could be designed to moderate the partisan character of the second chamber. This is another matter which the Joint Committee will wish to study with care.

Indeed, all features of an elected Senate deserve very careful scrutiny. A Senate elected directly by the people may seem a natural way to improve regional representation in the Parliament of Canada. But how easily could an elected Senate be grafted onto a parliamentary system without upsetting its delicate balance? How would it alter the relations between political institutions within the federal government or within the federation as a whole? How would it affect

the principles of responsible government or the capacity for effective decision-making and administration? All these are matters on which the Government looks forward to the Joint Committee's conclusions.

4.4 Tenure

The preceding discussion of the various methods of selection has referred to the length of a Senator's term, but it is useful to look at this element of Senate reform on its own. The length of terms will be partly determined by the method of selection, but in each case some degree of flexibility may be possible. Although tenure is not as important an element of Senate reform as, for example, powers, it should be noted that the length of a term will affect a Senator's outlook and the priorities he or she might choose.

It seems generally agreed that if Senators continue to be selected by *appointment* (in one way or another), their terms of office should be more limited than at present. Those who place great emphasis on the legislative review function of the second chamber are inclined to favour terms longer than one Parliament in order to attract persons of sufficient calibre to abandon other promising careers and to allow Senators to gain a degree of legislative experience and expertise, thus compensating in part for the rapid turnover in the House of Commons. The Goldenberg-Lamontagne proposals, for example, suggested terms of 10 years, renewable for further terms of five years upon recommendation of a special Senate committee. Longer terms might also encourage the independence of Senators and lessen the degree to which they can be influenced by political parties or by appointing governments.

On the other hand, those who are more interested in the Senate's role in regional representation are inclined to favour shorter terms to help ensure that Senators would express the current outlook of their regions or provinces. The 1969 White Paper, for example, suggested shared federal-provincial appointment for six-year terms. Several proposals for exclusive *provincial appointment* recommend a term equal to the life of a provincial legislature. A longer term would be possible, however, if the provincial government simply appointed the Senators and did not see them as "instructed delegates".

For *indirect election*, it is usually assumed that a Senator's term would end when a new House of Commons or provincial legislature was elected. Because there would inevitably be changes of government at both levels and fluctuations in the relative strengths of the parties, the membership of a Senate selected in this way would change fairly frequently. An indirectly-elected Senate could thus be expected to be fairly responsive to regional views and interests, but its members might not have an opportunity to acquire the experience necessary for detailed legislative review.

If the Senate were *directly elected*, terms could coincide with the life of a provincial legislature or the federal Parliament. If the term was equal to the life of a provincial legislature, all Senators would not be elected together and the Senate's membership would thus change frequently. Simultaneous Senate-House of Commons elections, on the other hand, would probably result in fewer disruptions to the Senate's ongoing activities (and thus be more conducive to the legislative review function), and would be more consistent with the view that the Senate is a *national* second chamber with responsibilities for representing the people of the regions.

It would also be possible for Senators to be directly elected for fixed terms, in which case Senate elections would coincide with neither provincial nor House of Commons elections. In Australia, the only parliamentary federation with an elected Senate, terms are of six years, with half the Senators facing elections every three years. A

fixed term could very well be slightly longer than the normal length of a Parliament, which could encourage the legislative review function. On the other hand, Senators would not compete in elections at the same time as their colleagues in the House of Commons, thus perhaps diminishing the Senate's stature as an integral part of the national Parliament.

Within the limits imposed by each selection method, some variation may be possible. The Government believes that the Committee should look carefully at the tenure of Senators and, within those limits, determine what term would allow Senators to perform effectively the functions a reformed Senate might have.

5. WHAT POWERS SHOULD A REFORMED SENATE HAVE?

The method of selection for a reformed Senate cannot be decided in isolation from the powers it should have. What the Senate will have the power to *do* is just as important as how Senators will be *chosen*. Only the two together will determine whether a reformed Senate will be able to carry out its intended functions. Indeed, the two are very closely linked, since the Senate's *powers* will have as much influence on the public's perception of the *legitimacy* of that chamber as its method of selection.

The following contrast will help illustrate the relation between powers, method of selection and perceived legitimacy. If the Senate were directly elected, but had few powers, its legitimacy would remain low. It would be regarded as merely a "talking shop". On the other hand, extensive powers combined with a more generally acceptable method of selection than the present one might result in deadlocks with the House of Commons, since the Senate would now feel *justified* in using its strong powers. Obviously, a delicate balance must therefore be struck between the *authority* a new method of selection might allow and the formal *powers* of a reformed Senate. The Senate must have enough power to do its job and to achieve public credibility, but not so much as to prevent action where action is required.

The potential powers of a reformed Senate will be discussed under two headings: 1) powers for legislative review; and 2) other possible powers.

5.1 Powers for legislative review

Although many Senate reform proposals do not pay a great deal of attention to that chamber's future role in dealing with ordinary legislation, it is generally thought that the legislative review function will remain in some form. Most, if not all bills would still pass through the Senate and some legislation (excluding money bills) could continue to be initiated there. It may even be that the Senate's "second look" is needed more than ever as government legislation becomes more complex and time on the floor of the House of Commons is more strictly rationed.

It remains of course to be decided how far the Senate's future powers should go beyond revising the details of legislation to deciding on the merits of the legislation itself. It is usually assumed that the Senate should retain the power to delay or to defeat government bills but, as suggested above, the extent of this power needs careful consideration and must be carefully balanced both with the Senate's own method of selection and with the principle of government responsibility to the House of Commons. Whatever form the Senate may take in future, the life of a government should still be determined by a majority in the *Commons* alone. Any attempt on the part of the *Senate* to claim that the government is constitutionally responsible to it would be confusing and unacceptable to most Canadians.

For these reasons, most recent proposals for Senate reform favour a reduction in the second chamber's formal legislative power over ordinary legislation to a suspensive veto: in other words, after the Senate rejected a bill, or failed to act, the bill could be enacted following a second passage by the House of Commons within a stipulated period. It is argued that such a suspensive veto on ordinary legislation is more in keeping with the complementary and advisory role of a second chamber in a parliamentary system.

However, a reformed Senate with greater public support would probably exercise its suspensive veto more frequently than in the past. The Senate's present absolute veto (its right to reject a bill outright) has fallen into disuse, partly because it is too blunt an instrument to be used against the elected House of Commons. A suspensive veto would allow the Senate to register its disagreement on an issue, especially one of great

concern to certain regions, and to focus public attention on it. Public opinion and internal accommodation might encourage a compromise between the two houses, but ultimately the House of Commons would have the final say.

Proposals for the *length* of a suspensive veto vary greatly. The Joint Committee of 1972 and the 1980 Goldenberg-Lamontagne report recommended a suspensive veto of six months. Bill C-60 (1978) contained a 60-day suspensive veto, although its provisions would have allowed a period of up to 120 days between the original passage of a bill by the House of Commons and the date on which it would come into effect despite a Senate veto. Because a suspensive veto would probably be used more often than an outright or absolute veto, its length is an important consideration. A relatively short suspensive veto would allow the House of Commons to override the Senate on most occasions within the same session of Parliament. A longer suspensive veto, on the other hand, could result in some legislation effectively being "killed": the session might end and the bill would have to be reintroduced later and go through all the stages in the House of Commons once again. It should be noted that under the *Constitution Act, 1982*, the Senate already has a suspensive veto of 180 days over a number of areas of constitutional amendment.

5.2 Other possible powers for the Senate

Several proposals for Senate reform have recommended adding to that chamber's "legislative review" role certain responsibilities in areas that are of direct concern to the provinces or regions, for example:

- approval of appointments to certain federal commissions, boards and agencies, and of appointments to the Supreme Court;
- approval of the use of the federal spending power in areas claimed by the provinces as within their jurisdiction;
- ratification of the use of the emergency power, declaratory power and the powers of reservation and disallowance;
- approval of legislation of linguistic significance by a special procedure, such as a majority of both English-speaking and French-speaking members;
- ratification of international treaties, notably those that affect the provinces' responsibilities.

Any decision to give the Senate additional powers such as those listed above will depend on the roles that it would be expected to play, and to what degree. For example, it is almost certain that such additional powers would alter the Senate's *representative* role, perhaps in a dramatic way. Senators would not only speak on ordinary legislation that affected their regions; they might have a significant influence over appointments and other actions that could be of strong interest to certain regions or provinces. Powers such as the first three of the above are often included in proposals for provincial appointment, with the implication that decisions now left to the national Parliament or Cabinet would become subject to *intergovernmental* consideration.

Whether or not a reformed Senate should have these kinds of additional powers will be subject to much debate. The Government does not now wish to express a view on whether or not such additional powers would be appropriate, but suggests the Committee consider the matter as part of its general discussion of the powers of a reformed Senate.

5.3 Deadlock-breaking mechanism

In countries with bicameral legislatures, including federal states, it is often necessary to have a

formal method for resolving a deadlock between the two houses. Such a mechanism is not as important if the second chamber has only a suspensive veto on most matters, since many of the conflicts between the two houses can be resolved by the first house approving the matter again, after the stipulated time has passed. Where the two chambers' powers are more equal, it may be more difficult to resolve such differences. The two most common deadlock-breaking mechanisms are the conference or joint committee, and a joint sitting (sometimes preceded by a double dissolution).

In the United States Congress the senior members of the relevant standing committees in each house are usually appointed to a conference committee. Meetings are most often held in secret, and any agreement is usually accepted by both houses. If no agreement can be reached, new "conferees" may be appointed. When an agreed version of the disputed measure is finally passed by both houses, it is presented to the President for signature.

In the Federal Republic of Germany, deadlocks are often resolved by the joint mediation committee. If the *Bundesrat* exercises its absolute veto, which it can use for legislation affecting the interests of the *Länder*, the bill usually dies. But for ordinary legislation, where only a suspensive veto applies, the *Bundesrat* often reaches a compromise with the *Bundestag* through the mediation committee.

The Australian constitution contains a very different sort of deadlock-breaking mechanism, known as the double dissolution (possibly followed by a joint sitting). The Australian Senate can be dissolved only when certain conditions stipulated in its constitution have been met: if, on two separate occasions at least three months apart, the Senate refuses to pass legislation passed by the House of Representatives, the Governor General may dissolve both houses simultaneously.

If an election returns a majority of the same party in both Australian houses, the conflict will almost certainly end, as indeed happened on the first two occasions the double dissolution was used (1914, 1951). In 1974, however, a Labour majority was returned in the House of Representatives but not in the Senate. The deadlock remained, thus allowing the Governor General to convene the first joint sitting in Australian history. Since the House of Representatives has twice as many members as the Senate, the party with a majority in the House can be expected to prevail at a joint sitting, as was the case in 1974.

The Canadian Constitution contains a different kind of deadlock-breaking mechanism, although it has never been used. Section 26 of the *Constitution Act, 1867*, allows for four or eight Senators to be added to the total membership, one or two from each division, although no preconditions for so doing are stated. The intention of this section was that the extra Senators could break a deadlock caused by a partisan majority in the Senate different from the majority in the House of Commons. In 1873, the Mackenzie government asked the British government to agree to summon additional Senators. The request was refused, on the ground that no serious and permanent difference requiring such intervention was shown to exist. No similar attempt was ever made again.

The Rules of the Senate and the House of Commons Standing Orders refer to conferences between the two houses. They have been very rarely used, however, and none has been held since 1947. The more common method of resolving differences is a "message" from one house to the other, often accompanied by private bargaining. The 1980 Goldenberg-Lamontagne report recommended that the provision in the Senate's rules for conferences "be broadened" and that it "become part of the normal way of dealing with differences on bills."

The American and West German experience with conference committees (or their equivalent) shows that such a method can resolve differences between two houses in a manner often acceptable to both. If a deadlock-breaking mechanism were considered necessary, the Government would tend to favour some variation of the conference committee procedure, which already exists in the rules of the two houses.

6. HOW SHOULD SEATS IN A REFORMED SENATE BE DISTRIBUTED?

The Special Joint Committee will also need to consider the distribution of seats in a reformed Senate, and that chamber's size.

6.1 Division of seats among provinces or regions

The way Senate seats should be divided on a provincial or regional basis is an important question. Each province or region's "weight" in the Senate will be of symbolic importance to its inhabitants. But, more important, the proportion of seats assigned to each part of the country will also affect its relative *power* within the Senate. A number of different distributions have been suggested (see Table 1).

Section 2.1 noted that federal countries have not as a rule used representation by population as the basis for dividing the seats in their second chambers among the provinces or states. Instead, federations have tended to follow one of two general principles for making this allocation: *equal representation* for each unit, or *weighted representation.*

Equal representation of the states in the federal second chamber applies in the United States and Australia. In Canada, the very great differences among the provinces have often led to the conclusion that equal provincial representation in the Senate would not suit our particular circumstances. It was rejected by the Fathers of Confederation (in favour of equal *regional* representation) and has not been recommended by any major Senate reform proposal, except for the 1981 Canada West Foundation report.

Table 1

Some recent proposals for the distribution of seats in a reformed Senate

	Present Senate	Joint Committee (1972)	Bill C-60 (1978)	Ontario Advisory Committee (1978)	Pepin-Robarts (1979)	Goldenberg-Lamontagne (1980)	Canada West Foundation (1981)	Alberta Government (1982)
Nfld.	6	6	8	2	4	8	6 - 10	4
N.S.	10	10	10	2	4	10	6 - 10	4
N.B.	10	10	10	2	4	10	6 - 10	4
P.E.I.	4	4	4	1	2	4	6 - 10	2
Quebec	24	24	24	6	12	24	6 - 10	10
Ontario	24	24	24	6	12	24	6 - 10	10
Manitoba	6	12	8	2	4	10	6 - 10	6
Sask.	6	12	8	2	4	10	6 - 10	4
Alberta	6	12	10	3	6	12	6 - 10	8
B.C.	6	12	10	4	8	12	6 - 10	8
Territories	2	4	2	0	0	2	1 or 2 each	0
TOTAL	104	103	118	30	60	126	62 - 104	60

In both the Federal Republic of Germany and India, a form of *weighted representation* exists, which favours the small states to some degree yet does not put all states on an equal footing. Several proposals for the distribution of seats in a reformed Canadian Senate (see Table 1) recommend some form of weighted representation, which would tend to favour the provinces with a smaller population more than Ontario and Quebec. Those last two provinces now have between them 48 of the Senate's 104 seats (in the 1981 census, they represented 61.8 per cent of the total Canadian population — see Table 2).

In virtually all proposals that favour weighted representation, the four Atlantic provinces are assigned more seats than they would receive strictly on the basis of population. Most of the proposals would give the western provinces a greater share of the total seats than at present (the most recent census results showed that the four western provinces constituted 28.7 per cent of the country's total population). However, the representation of the western provinces (notably British Columbia and Alberta) in the House of Commons has been increasing (see Table 2). Their recent and projected growth should also be a consideration when the distribution of Senate seats is discussed.

Other factors could be kept in mind when the distribution of seats for a reformed Senate is considered. Should representation be based on the equality of regions, as was intended in the original plan of "divisions" in the Senate? If so, should the country be divided into four regions, or perhaps five (with British Columbia as the fifth, as its government has suggested)? Should Newfoundland retain its current Senatorial status distinct from the other Atlantic provinces?

In reviewing the distribution of seats, consideration should also be given to the way in which Canadian duality ought to be reflected in the modern Senate. As already noted in section 2.2, the French-speaking Fathers of Confederation attached a great deal of importance to the design of the Senate for this purpose, and the shape of a reformed Senate will need to reflect this enduring reality.

As the preceding discussion has shown, several considerations are relevant to the distribution of seats in a reformed Senate, and the Committee will need to look at them carefully. The Government favours some form of weighted representation: this would be consistent with past practice and would allow the demographic and linguistic differences among the provinces to be taken into account. But such an approach would not necessarily be incompatible with equal representation for *regions*, however defined.

6.2 Number of Senators

A related question is the number of members that a reformed Senate should have. The size of federal second chambers varies a good deal, ranging from 100 members in the United States to 64 in Australia, and 46 and 45 in Switzerland and West Germany, respectively. The size of a reformed Canadian Senate could affect that chamber's style of deliberation and the degree to which it would be seen to represent regional and other viewpoints.

It is sometimes suggested that a smaller body encourages a less formal, more consensual, style of debate and decision-making. This may be because it is easier for the members to know each other or because fewer different opinions must be accommodated. The size of the second chamber has not been a major consideration in reports on Senate reform, but it is fair to say that those who favour appointment by provincial governments tend to favour a smaller body. For example, the Pepin-Robarts Task Force recommended a Council of the Federation of no more than 60 voting members. The 1982 Alberta government paper recommended the reformed Senate have 58 members.

Table 2

Provinces' share of population and representation in the House of Commons and the Senate

Province	Population (June 3, 1981)	Province's share of population (%)	Seats in House of Commons at present	Share of seats in House of Commons at present (%)	Seats in House of Commons after next redistribution	Share of seats in House of Commons after next redistribution (%)	Seats in present Senate	Share of seats in present Senate (%)
Nfld.	567,681	2.3	7	2.5	8	2.6	6	5.8
N.S.	847,442	3.5	11	3.9	12	3.9	10	9.6
N.B.	696,403	2.9	10	3.5	10	3.2	10	9.6
P.E.I.	122,506	.5	4	1.4	4	1.3	4	3.8
Quebec	6,438,403	26.4	75	26.6	79	25.5	24	23.1
Ontario	8,625,107	35.4	95	33.7	105	33.9	24	23.1
Manitoba	1,026,241	4.2	14	5.0	15	4.8	6	5.8
Sask.	968,313	4.0	14	5.0	14	4.5	6	5.8
Alberta	2,237,724	9.2	21	7.4	27	8.7	6	5.8
B.C.	2,744,467	11.3	28	9.9	33	10.6	6	5.8
N.W.T.	45.741	.2	2	0.7	2	0.6	1	1.0
Yukon	23,153	.1	1	0.4	1	0.3	1	1.0
TOTAL	24,343,181	100.0	282	100.0	310	99.9*	104	100.2*

* Totals do not add to 100 per cent due to rounding.

Proposals for Senate reform that recommend a method of selection other than appointment by the provincial governments alone most often favour a larger number of members. The federal government White Paper, *House of the Federation* (1978) suggested 118 members, and stated that "the regional views expressed in the second chamber should reflect the broadest possible mix of representative groups". Under any system based on the principle of proportional representation, a larger number of views will tend to be represented from all regions as the size of the chamber increases. This would be very important if one of the aims of Senate reform were to strengthen the representation of national political parties across the country.

In an appointed Senate a greater variety of views could also be represented in a larger chamber. Therefore, no matter what method of selection is used, if it is considered desirable to reflect the diversity of interests across the country and within regions, the Senate should not be much smaller than at present and could in fact be somewhat larger.

7. REPRESENTATION OF ABORIGINAL PEOPLES IN A REFORMED SENATE

It was suggested in section 3 that in addition to providing representation for the various units of a federation, a second chamber might also be designed to reflect the existence of certain minorities. Much recent discussion of this question has focused on proposals for the representation of Canada's aboriginal peoples in national and provincial political institutions.

The aboriginal peoples include three broad groups — Indian, Métis and Inuit — who live throughout the country, although the Inuit are concentrated in northern Canada. All three groups have long been underrepresented in national political institutions, including the Senate.

It might be possible to incorporate some mechanisms for aboriginal representation in any of the selection methods described in Section 4. Under direct election (4.3), a certain number of Senate seats might be designated for the aboriginal peoples. A special aboriginal voters' list could be prepared and votes could be aggregated on a national basis to determine who would be assigned the seats. Under such a method, the entire country would constitute one aboriginal electoral district.

Alternatively, a *number* of aboriginal Senate electoral districts could be established (each of which might return only one Senator) and their boundaries drawn to include the largest concentrations of the three groups. The aboriginal electoral districts would be superimposed on the other Senate constituencies, a method used in New Zealand to provide representation for the Maoris. A separate map for aboriginal Senate constituencies would be drawn and provincial, and possibly territorial, borders would not necessarily be the sole basis for determining their boundaries.

The selection methods described in 4.1.2 and 4.2.1 provide for the federal and provincial levels to share responsibility for choosing Senators. In a jointly- appointed Senate, the federal Government could ensure that a certain proportion of aboriginal Senators were included in its share of appointments. Provinces with significant numbers of aboriginal peoples might also select some of their share of Senators from among them. If the Senate were indirectly elected, a proportion of aboriginal Senators could be included among those chosen by the provincial legislatures, the House of Commons, or both. A similar practice could apply for a Senate appointed only by the provincial governments (4.1.3). A variation on this last method would be to reserve a small number of seats for federal Government appointments from among the aboriginal peoples.

Although it would be possible for legislatures or governments (if either were responsible for selecting Senators) to include aboriginal representatives among their share of Senators voluntarily, representatives of the aboriginal peoples have argued for a constitutional *guarantee* of a certain minimum aboriginal representation in Parliament. Indeed, this matter is one that the federal and provincial governments will be discussing with representatives of the four national aboriginal organizations in the course of the ongoing constitutional process agreed to at the March, 1983 First Ministers' Conference. In the meantime, the question of aboriginal representation in the Senate should also be considered by the Committee, especially if it is considered desirable for the Senate to reflect the existence of significant minorities in Canada.

8. CONCLUSION

Although there are many complex questions before the Special Joint Committee, it would be wrong to let the trees obscure the forest. The main issues are more limited in number. Once they have been addressed in some fashion, the Committee will have a focus for its work and a standard to apply to the many other questions that follow.

As the Introduction pointed out, and as this paper has argued, the necessary standard is suggested by the Committee's own terms of reference which, ask it "to consider and report on ways by which the Senate of Canada could be reformed in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada and to enhance the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country".

Although there are a variety of potential functions for the Senate, the Government of Canada believes that, if the second chamber of the Canadian Parliament is to help us respond to the challenges facing our country and make a contribution similar to second chambers in other federations, the role which needs the most attention at this time is the role of regional representation. Yet the strengthening of regional representation in the Senate should be undertaken, if at all, for the purpose of strengthening Parliament too, and enhancing its authority to act on behalf of Canadians in all parts of the country. However useful or appealing they might be from some other point of view, reforms which might weaken Parliament, or threaten its capacity to act, will not meet the needs of Canadians.

But who then should speak for the regions of Canada? That is the question. If the people from all regions are to be represented more effectively in a reformed Senate, how should that be done? As section 4 pointed out, there is a wide range of options to choose from, but, for the purposes of discussion, they can perhaps be reduced to three.

The representatives of the regions in the Senate could be chosen directly by the *people* of the regions through some form of election. Or, they could be chosen, in one way or another, by the provincial and federal *governments*. Or, finally, a compromise could be sought between these two principles, and regional representatives could be chosen through some form of *indirect election* involving the provincial legislatures and the House of Commons.

Each of these three broad alternatives has potential advantages and disadvantages which the Joint Committee will want to weigh carefully. It has been suggested, for example, that a Senate appointed largely if not exclusively by the provincial governments would help to harmonize relations between the federal and provincial governments, thus contributing both to national unity and to effective government. The Joint Committee will have to judge whether this suggestion has merit. Even if it has, the Committee will still have to weigh the impact of provincial control of the Senate on the effectiveness of Parliament and on the delicate balance of the federation. Would the national Parliament and Government still be able to take effective action on behalf of Canadians as a whole? Or would we run the risk of undermining the federal Government? In what way would power and authority shift to the provincial governments at the expense of the national Parliament? What new constitutional powers would have to be given to the federal Government if such a system were to work? What would be the consequence of legitimizing the provincial governments as the sole spokesmen for the people of their regions, rather than allowing a wider variety of regional voices to emerge? What would be the result of defining regional interests in a provincial rather than a national context? Is a provincially-appointed Senate compatible with the principle of distinct orders of government, each largely autonomous within its

own sphere of constitutional responsibilities? All of these are questions the Committee will want to consider.

Similarly the Committee should weigh carefully the advantages and disadvantages of an elected Senate. At first glance, a Senate chosen directly by the people of the various regions of Canada would appear to provide the most logical and attractive solution to the problem of regional representation. Yet the concept of an elected Senate also raises difficult questions. How easily can an elected Senate be grafted onto a parliamentary system? How would it be possible to ensure that the House of Commons remains the primary focus of responsible government and that the Senate does not become a "confidence chamber"? Would an elected Senate run the risk of challenging the federal Government at every turn and weakening its capacity for effective and decisive action? How would the Senate's powers have to be adjusted in order to prevent this?

As these questions indicate, almost all the issues on the Joint Committee's agenda seem to raise the question of balance in a variety of different ways: balance between the federal and provincial governments, balance between the House of Commons and the Senate, balance in representation among the regions of Canada within the Senate and within Parliament as a whole, to name only a few. One of the most difficult and yet most important questions of this kind to be addressed is the balance between the powers of the Senate and its method of selection.

Certain methods of selection would greatly enhance the legitimacy of the Senate and its ability to develop public support for its actions. It would then become necessary to adjust the powers of the Senate in order to prevent the Senate from becoming a source of insurmountable obstruction to the House of Commons and to the federal Government. The powers of the Senate should be just strong enough for it to make its weight felt, where appropriate, but not so strong as to prevent Parliament from taking decisive action where national leadership is required.

Can this ideal balance be achieved in practice? At what point would a limitation on the powers of the Senate begin to undermine the very legitimacy and authority the new method of selection was intended to achieve? On balance, would another method of selection raise fewer problems of this kind?

Obviously the Joint Committee has a heavy agenda before it. In seeking answers to these difficult questions, however, it will have the duty and the advantage of hearing the views of Canadians from all regions and from all backgrounds and walks of life. What changes, if any, do they wish to make to their national Parliament in order to strengthen its ability to speak and act on their behalf? How and by whom do Canadians from all regions wish to be represented in the Canadian Senate? That is what the Parliament and Government of Canada now seek to know.

Governments have had their say in the past and will do so again. Parliament will have its turn, and will play a decisive role in defining the changes to be made to its own institutions. Provincial legislatures will no doubt contribute to the debate. But now it is time for the people to speak.

APPENDIX 1

PROPORTIONAL REPRESENTATION AND ITS POSSIBLE CONSEQUENCES FOR A DIRECTLY ELECTED SENATE

This Appendix explains what is meant by the expression "proportional representation" and discusses the possible consequences of a system of proportional representation for a directly elected Senate.

What is "proportional representation"?

The expression "proportional representation" is a general term used to refer to a variety of electoral systems. Nevertheless a common principle underlies the many variants: the allocation of seats corresponds relatively closely to the parties' share of the popular vote. The various forms of proportional representation differ in the mathematical calculations used to translate votes into seats and in the range of choice offered voters. There are other differences, such as the size of electoral districts and the use of "thresholds" to exclude very small parties from the legislature.

The most widely-used form of proportional representation is the party list system. Under this method, used in most West European countries, each party puts forward a list of candidates, most often the same number as the seats to be filled. In some party list systems, voters have only one vote, which they may cast for one party's ordered list (as in Israel). In Belgium, each voter has only one vote, which may be cast for *either* an ordered party list or for one candidate on a list. In other variations of the list system, voters may cast a "preference" vote by ordering the candidates (1, 2, 3, etc.) on a party list (this is the case in Italy, where a voter has three or four preference votes, depending on the size of the constituency).

The Federal Republic of Germany has a unique variation, called the "mixed system". Half the members of the *Bundestag* are elected in single-member districts according to the plurality (first-past-the-post) method. The other half are elected from party lists in multi-member constituencies, so that the overall allocation of seats corresponds closely to the parties' relative share of the list votes. Voters have two votes, and the political parties have members elected from their lists only if they have obtained five per cent or more of the total national votes or have elected three members in the single-member districts.

Another general form of proportional representation is the single transferable vote (STV), used in the Republic of Ireland and for Australian Senate elections. Under this method, a fairly wide choice is given voters, who number their preferences for the candidates of one or more of the parties (or for independents) on the ballot paper. Observers generally agree that STV grants a less significant role to party organizations than most list systems. Under the latter systems, the order of the candidates (decided by the parties) most often influences who will be elected, whereas under the single transferable vote, voters can create their own rankings of the candidates, both for any one party or among parties. On the other hand, the allocation of seats among parties under STV is generally not as close to their proportionate share of the total vote as under party list systems.

How does a party list system work?

Under party list systems, electoral districts must return more than one member; five members for each district is considered a minimum in order to allow a relatively "proportional" result, and usually the number is higher. In order to determine how many candidates are to be elected from each political party, a mathematical calculation is performed. In the Netherlands and Israel, this calculation is made at the national level, with the entire country constituting a single electoral district. However, it is more usual for the calculation to be carried out at the electoral district level.

Table 3

Operation of d'Hondt formula

Party	Votes Received	Quotients 1	2	3	4	5
A	1,000	1,000*	500*	333.3*	250*	200
B	430	430*	215*	143.3	107.5	86.0
C	210	210	105	70.0	52.5	42.0
D	125	125	62.5	41.7	31.25	25.0

The mathematical calculation takes place according to a formula, of which several are in current use. The most common is called the d'Hondt formula, named after the Belgian who campaigned for proportional representation in the late nineteenth century. Under the d'Hondt formula, a series of divisions is performed on each party's results, using successive integers (1, 2, 3, 4, 5, etc.) as divisors. An example of the divisions appears in Table 3. In this case, six seats are to be filled. They are allocated to the parties in turn, on the basis of the size of the quotients (note asterisks in table). Party A therefore receives the first, second, fourth and fifth seats, while Party B is allotted the third and sixth. Party A wins four of the six seats, and Party B, two.

Another formula used to allocate seats under a list system has also taken the name of its originator, in this case the Frenchman Saint-Laguë. Instead of divisors in the series 1, 2, 3, etc., successive odd integers are used, namely 1, 3, 5, etc. In general, it is easier for a small party to win a seat under the Saint-Laguë formula than under the d'Hondt method. A larger party, on the other hand, must have more votes to obtain the same number of seats it would have been allotted by a d'Hondt calculation. Table 4 provides an example of the operation of the Saint-Laguë formula, using the same party results and number of seats as in Table 3. In this example, Party B retains the two seats it had in Table 3, Party A's representation is reduced by one, to three, and Party C gains one seat. The two for-

Table 4

Operation of Saint-Laguë formula

Party	Votes Received	Quotients 1	3	5	7	9
A	1,000	1,000*	333.3*	200*	142.9	111.1
B	430	430*	143.3*	86.0	61.4	47.8
C	210	210*	70.0	42.0	30.0	23.3
D	125	125	41.7	25.0	17.9	13.9

Table 5

Comparison of results of d'Hondt and Saint-Laguë formulae

Party	Votes Received	Seats to which each party is "entitled"	d'Hondt seat allocation	Saint-Laguë seat allocation
A	1,000	3.42	4	3
B	430	1.44	2	2
C	210	.72	0	1
D	125	.42	0	0

mulae are compared in Table 5. The third column in Table 5 shows the number of seats to which each party would be entitled if a perfectly proportional allocation could be made. No party can receive a fraction of a seat, and it is at least partly for that reason that formulae such as these two have been devised. In this case, the Saint-Laguë formula is generous to Party C, which had only 11.90 per cent of the total votes and yet obtains one seat out of the six. The d'Hondt formula, on the other hand, gives an advantage to the largest party, A, granting it four of the six seats for 56.66 per cent of the total votes.

The preceding examples do not exhaust the range of formulae that can be used for the mathematical calculations under a party list system. Different divisors will further affect the results, and in fact a change in only the first divisor can have a significant effect on the allocation of seats. In Norway, Sweden and Denmark, for example, a modified form of the Saint-Laguë formula is used, where the first divisor is 1.4 rather than 1.0. As a result, it is still slightly easier for a smaller party to secure its first seat than under the d'Hondt method, but it is more difficult than under the "pure" Saint-Laguë formula. In general, countries have chosen a formula, or adapted it, to suit their own circumstances, and in some cases to favour certain parties or a certain potential outcome. Although several broad principles underlie systems of proportional representation, it is impossible to generalize about their results and their long-term consequences for a country and its political parties.

The possible results of a party list system

It has been suggested that if a directly elected Canadian Senate were favoured, a system of proportional representation should be used. In order to show what some of the results of such a system might be, several computer simulations were carried out, using past federal general election statistics. These simulations help show what might have occurred in a set of hypothetical elections based on those results under a *party list system* of proportional representation. For this purpose, it was assumed that voters would have had only one choice, namely for their preferred political party.

A second assumption in the simulations was that it is reasonable to transpose past votes for the parties' candidates into votes for the parties

themselves. In other words, it is assumed that if voters had been allowed to vote only for party lists, their votes would have divided in the same proportions, by party, as had been the case, indirectly, under the present system where the choice is among candidates with party labels. It must be acknowledged that some people are influenced by the personal qualities of certain candidates, no matter what the party affiliation is. Nevertheless, it has been shown that "party voting" is strong in Canada and has in fact tended to increase in recent elections. For the purpose of these simulations, the parties' total vote in each province was used as the basis for calculation, with the province as a whole forming one electoral district. Seats were then allocated to the parties, using the d'Hondt formula.

During the past few years, various distributions of seats for a reformed Senate have been recommended (see section 6.1, Table 1). In order to determine whether different distributions of seats among provinces would significantly affect the overall result, and especially the chance of a one-party majority in such a hypothetical proportionally-elected Senate, four different seat distributions were used:

(1) six seats per province
(2) 10 seats per province
(3) 118 seats, distributed as in Bill C-60 of 1978
(4) 104 seats distributed as in the present Senate.

The results of the simulations for the four seat distributions, based on 1980 election statistics, are presented in Table 6. They show that under none of the distributions would any party have obtained a majority, although the Liberal party would have been the largest party in all cases but

Table 6

Results of simulated elections under party list system of proportional representation based on 1980 general election results

	(1) 6 Seats per Province			(2) 10 Seats per Province			(3) Bill C-60 (118 Seats)				(4) Present Senate (104 Seats)			
	Lib.	PC	NDP	Lib.	PC	NDP	Lib.	PC	NDP	SC*	Lib.	PC	NDP	SC*
Ontario	3	2	1	4	4	2	10	9	5	0	10	9	5	0
Quebec	5	1	0	8	1	1	18	3	2	1	18	3	2	1
Nova Scotia	3	2	1	4	4	2	4	4	2	0	4	4	2	0
New Brunswick	3	2	1	6	3	1	6	3	1	0	6	3	1	0
P.E.I.	3	3	0	5	5	0	2	2	0	0	2	2	0	0
Manitoba	2	2	2	3	4	3	2	3	3	0	2	2	2	0
British Columbia	1	3	2	2	4	4	2	4	4	0	1	3	2	0
Saskatchewan	1	3	2	2	4	4	2	3	3	0	1	3	2	0
Alberta	1	5	0	2	7	1	2	7	1	0	1	5	0	0
Newfoundland	3	2	1	5	4	1	4	3	1	0	3	2	1	0
Yukon	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
N.W.T.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
TOTAL	25	25	10	41	40	19	52	42	23	1	48	37	18	1

* SC = Social Credit

distribution (1), where it would have tied with the Progressive Conservative party. In all cases, a combination of any two parties would have been necessary to form a majority. The Liberals and Progressive Conservatives would have had representatives from all provinces in all cases. NDP representation is higher, proportionately, than now obtains in the House of Commons, and in only a couple of provinces under each distribution would no one have been returned for that party. While the assumptions used here must be kept in mind, it appears that a Senate elected under the party list system of proportional representation could help improve the representation of those three political parties in areas where they now have few or no elected members.

It is widely acknowledged that the number of seats for each electoral district affects the "proportionality" of the results under any given system of proportional representation and the ease with which smaller parties can win seats. For example, in Table 4, Party C gained one of six seats. If there had been only five seats to be filled, Party C would have elected no one. This effect is shown to hold in these simulations. For example, compare the results for Quebec in Table 6 under distributions (1) (six seats per province) and (4) (present Senate, 24 seats for Quebec). In the former, only two parties, the Liberals and the Progressive Conservatives are represented, (five seats and one seat, respectively); in the latter, both the NDP and Social Credit gain seats (two and one, respectively) with the Liberals winning 18 and the Progressive Conservatives three.

A further set of simulations was carried out, using results from all general elections from 1945 onwards. These simulations, which employed the same assumptions and patterns of seat distribution described above, showed that on the basis of those election results, the possibility of a one-party majority in a proportionally-elected Senate would be rather low. Under distribution (1), a one-party majority would have occurred in 1949 (Liberal) and 1958 (PC); under distributions (2) (3) and (4), inclusive, there would have been a Liberal majority in all cases in 1949 and 1953, and a Progressive Conservative majority in all cases in 1958. In all other elections, no majority would have resulted (see Table 7).

Based on these simulations, it would appear that for any given set of election results, a single-party majority is slightly less easily obtained as provincial representation approaches equality, especially if each provincial delegation is relatively small. Even under the distribution of seats in the present Senate, with 24 Senators each for Ontario and Quebec, the chance of a one-party majority is still low, even though the share of the vote going to parties other than the Liberals and Progressive Conservatives in those provinces traditionally has not been as high as, for example, in western Canada.

The single transferable vote system

The single transferable vote (STV) offers a wide range of choice to voters, who express their support for the various candidates in order of preference (1, 2, 3, etc.). In the Republic of Ireland, the party's name is printed beside each candidate. In Australian Senate elections, candidates are "grouped", usually by party, although party identification is not provided. In both countries, parties encourage voters to mark their ballots in certain ways: in the Irish Republic, voters are often urged to "plump" by expressing preferences for only one party's candidates, while in Australia (where a preference must be indicated for *every* candidate) the parties often distribute premarked specimen ballot papers with a suggested numbering that is to their advantage.

Table 7

Elections at which a one-party majority occurred in the "party list" election simulations described in this Appendix

	(1) 6 seats per province	(2) 10 seats per province	(3) Bill C-60 (118 seats)	(4) Present Senate (104 seats)
1945				
1949	L	L	L	L
1953		L	L	L
1957				
1958	PC	PC	PC	PC
1962				
1963				
1965				
1968				
1972				
1974				
1979				
1980				

L = majority for Liberals
PC = majority for Progressive Conservatives

The calculation of the results under STV is a complex process that cannot be completely explained here. First of all, a quota is calculated by dividing the total number of valid votes by the number of seats to be filled plus one, and adding one (this is the Droop quota, devised by an English barrister). In a five-member district, with 50,000 votes cast, the quota would thus be:

$$\frac{50{,}000}{6} + 1 = 8{,}334.33$$

Any candidate who meets the quota is declared elected. But if one or more candidates have exceeded the quota, their surplus votes are not wasted. All the second preferences of those who met the quota are then counted, and an appropriate percentage of them is transferred to the other candidates who have not yet reached the quota, in proportion to the preferences given to each of those candidates. This may bring another candidate above the quota. That candidate's "surpluses" are transferred, and the process repeated until the required number of candidates is elected, or until there are no more surpluses to be distributed. If the latter occurs, it is then necessary to begin eliminating candidates from the bottom of the list: the second preferences of the candidate with the lowest number of votes are transferred to the candidates for whom they were indicated. The process of elimination and additional transfers, if necessary, is repeated until the required number of candidates is elected.

The complexity of the above-described calculations is sometimes used as a criticism of the single transferable vote. It should be remembered that voters are not obliged to understand that process — they are merely asked to indicate a number of preferences among the candidates. Although the single transferable vote is much less

widely used at present than party list systems, it is often praised for the choice it offers voters and for the way it lessens the number of "wasted votes", which are common under a simple majority system. Because voters in effect create their own ranking of candidates, the influence of party organization is generally considered to be less than under party list systems. This could be an advantage or a drawback, depending on the goals associated with any plan of Senate reform that contained a proposal for direct election.

The possible results of a single transferable vote system

The Canada West Foundation in its 1981 report simulated a series of elections to a hypothetical second chamber elected by STV. The report favoured that system because, in the authors' view, it would encourage the independence of Senators and give less importance to "partisan considerations". It is more difficult to simulate an election under STV than under a party list system: it is difficult to say how voters, who now have only one choice, would vote under STV, which allows them to express a number of preferences. The report acknowledges that the assumptions on which their simulations were based are "highly dubious"; the purpose was "merely to give some idea of the partisan distribution of an elected Senate". The results of the Canada West Foundation simulation based on 10 seats per province are presented in Table 8.

Bearing in mind the difficulties associated with a simulation of an election under the single transferable vote, it would appear that relatively similar results to those of the party list elections

Table 8

Canada West Foundation simulation of a single transferable vote election based on 10 seats per province

Year	Liberals	PC	NDP	Others*
1953	57	31	11	5
1957	50	40	8	6
1958	38	53	8	5
1962	37	53	9	5
1963	42	44	10	8
1965	42	43	13	6
1968	40	47	14	3
1972	40	48	14	2
1974	42	45	15	2
1979	41	45	16	2
1980	40	44	18	2

Seats for other parties were not broken down by party.
SOURCE: *Regional Representation* (Canada West Foundation, 1981), p. 130.

described above would have been obtained. A single-party majority would have been returned on three occasions: Liberal in 1953 and Progressive Conservative in 1958 and 1962.

Conclusion

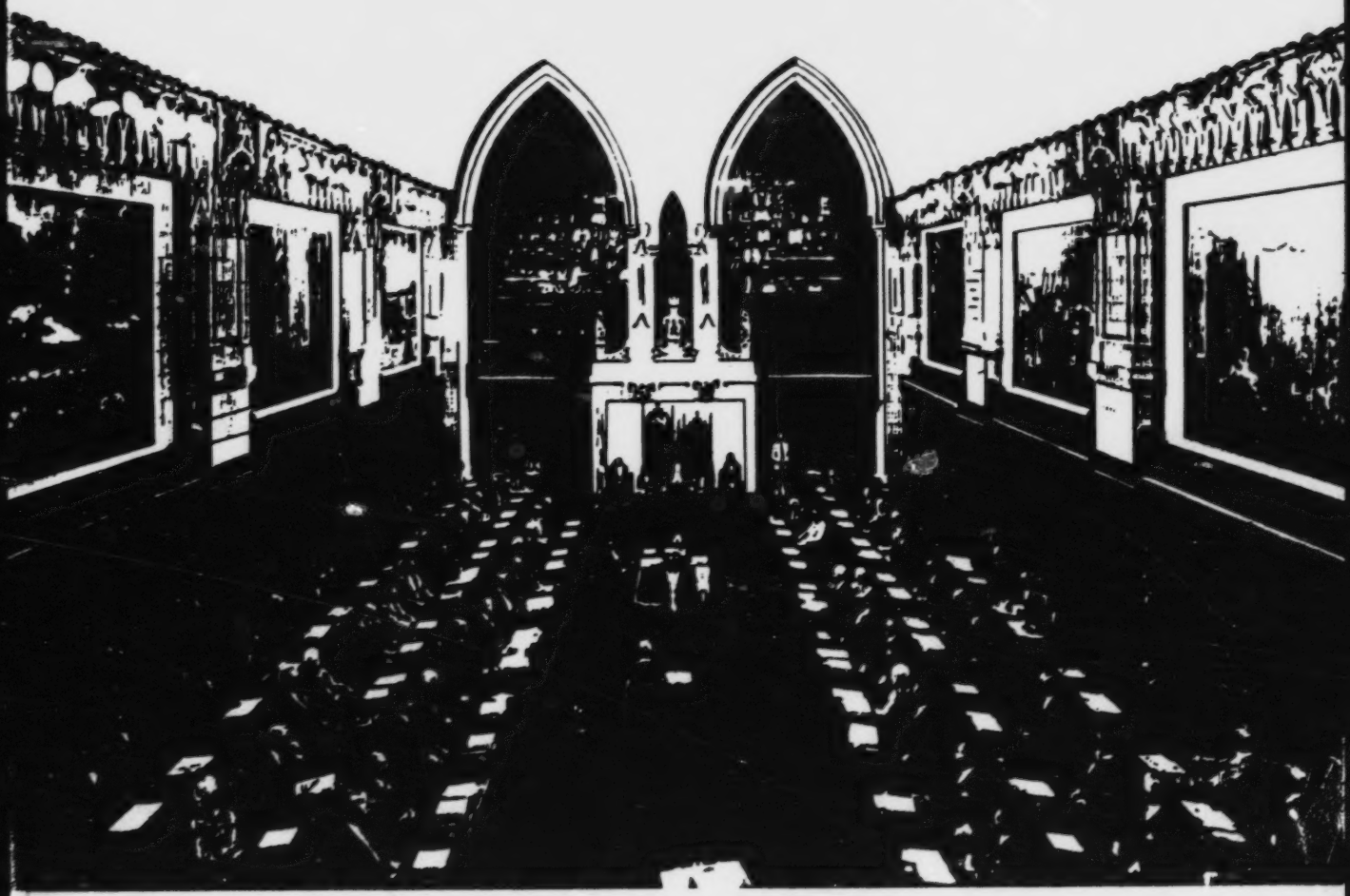
One conclusion that can be drawn from the simulations described in this Appendix is that so long as three or more political parties are relatively strong contenders across the country, it would be difficult for any one party to obtain a majority on its own in a proportionally elected Senate. Such a result is virtually axiomatic, given the assumptions that lie behind the operation of proportional representation systems. It is impossible to be more precise here, for any result will depend on the number of parties, the relative strength of each, voters' preferences and, not least, the details of a proportional representation system that might eventually be established.

The different formulae used in proportional representation systems will determine whether an advantage is given to larger or smaller parties and may influence the chances of a very small party gaining representation. A further variation is the use of a "threshold" — a stipulated minimum percentage of votes required for a party to be allowed representation in the legislature. Thresholds, ranging from 0.67 per cent (Netherlands) to 5 per cent (West Germany) are currently in use and have prevented some very small parties from being allotted seats.

In spite of these differences among the various systems of proportional representation, it is reasonable to conclude that the use of such a system for a directly elected Senate would allow the seats allocated to political parties to correspond more closely to their share of the popular vote in all parts of the country than would be possible under the simple majority system, as is now used for the House of Commons. A variety of voices from the different regions might be heard in a Senate reformed along such lines. This arrangement would mean, however, that the chance of any one party obtaining a majority of Senate seats would be relatively low. The question of whether or not the assurance of a one-party majority is necessary is one that would have to be considered along with the other potential advantages and drawbacks of a directly elected Senate.

LA RÉFORME DU
SÉNAT

DOCUMENT DE TRAVAIL



Le ministre de la Justice,
l'honorable Mark MacGuigan

Canada

Gouvernement du Canada
Government of Canada

LA RÉFORME DU SÉNAT

DOCUMENT DE TRAVAIL

Publié par le gouvernement du Canada

Le ministre de la Justice,
l'honorable Mark MacGuigan

AVIS

Le ministre de la Justice, l'honorable Mark MacGuigan, a présenté ce document de travail au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat le 16 juin 1983. Ce document est publié par le gouvernement du Canada en vue d'encourager et de faciliter la discussion publique concernant la réforme du Sénat.

On peut se procurer des exemplaires additionnels de ce document en s'adressant à :

Publications Canada
CP 1986, succursale B
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

N° de cat. CP 45-33/1983

ISBN 0-662-52526-4

PRÉFACE

« Afin de protéger les intérêts des régions et de prévenir les jalousies entre celles-ci, on a jugé nécessaire que les trois grandes divisions qui constituent l'Amérique du Nord britannique soient représentées à la Chambre haute suivant le principe de l'égalité. »

—John A. Macdonald
Extrait tiré des Débats de la
Confédération de 1865

Au moment de mettre sur pied les institutions qui sont le fondement de notre régime gouvernemental depuis plus d'un siècle, les Pères de la Confédération savaient pertinemment qu'une fédération aussi diverse que la nôtre nécessitait une structure qui tienne compte et concilie les intérêts des régions. C'est pourquoi ils ont décidé que le Parlement canadien serait composé de deux chambres : la Chambre des communes où les Canadiens seraient représentés suivant le chiffre de la population ; le Sénat où ils le seraient suivant les régions.

L'équilibre entre ces deux principes est l'un des éléments essentiels de l'entente qui a rendu possible la création du Canada. Lors de la Conférence de Londres de 1866, les députés des Maritimes en ont parlé comme du « fondement même » et de « l'essence de tout le système ». « Si nous commettons une faute, a dit l'un d'entre eux, tout le système s'écroulera un jour. »

Les Pères de la Confédération venant du Québec étaient également conscients de l'importance de la représentation des régions au Sénat canadien. Comme George Brown l'a déclaré : « Nos amis du Bas-Canada (Québec) ont convenu de nous accorder la représentation selon la population à la Chambre basse, à la condition expresse qu'ils puissent jouir de l'égalité à la Chambre haute. Nous n'en serions jamais arrivés à un accord sans avoir satisfait à cette condition. »

La question de la représentation des régions au sein des institutions nationales est aussi vitale pour les Canadiens d'aujourd'hui qu'elle l'était pour ceux du siècle dernier. En fait, notre plus grande diversité régionale la rend plus importante que jamais. Depuis la déclaration de John A. Macdonald au cours des débats de la Confédération, le Canada a étendu ses frontières à l'ouest jusqu'au Pacifique, au nord jusqu'à l'Arctique, et à l'est jusqu'à Terre-Neuve. En même temps, la diversité entre nos régions s'est enrichie d'une foule de nouvelles cultures, de nouvelles ressources et de nouveaux modes de vie.

Au moment d'entreprendre le renouvellement de la Constitution dont nous avons hérité des Pères de la Confédération, les Canadiens doivent, tout comme eux, saisir toute l'importance de la représentation des régions. Maintenant que la Constitution est rapatriée et que nous possédons les moyens de la modifier, nous devons veiller à réformer nos institutions politiques nationales afin de nous assurer qu'elles représentent pleinement et efficacement les Canadiens de toutes les régions et que le Parlement dispose de la légitimité voulue pour agir au nom du pays tout entier.

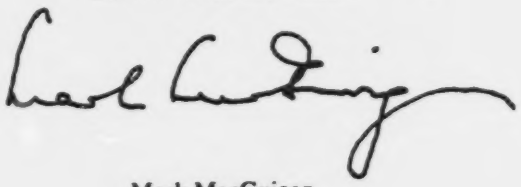
Dans le cadre de cette deuxième étape de la réforme constitutionnelle, le Sénat et la Chambre des communes du Canada ont créé un Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat. Le comité, qui tiendra des audiences partout au pays, entendra les Canadiens de tous les coins du pays qui voudront donner leur opinion sur les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter au Sénat afin qu'eux-mêmes, ainsi que leur région, soient mieux représentés au sein du Parlement canadien.

J'espère pour ma part que les Canadiens manifesteront un vif intérêt pour les travaux du Comité mixte et l'aideront à en arriver à des conclusions qui sauront rallier de larges appuis partout au pays. Le gouvernement du Canada a rédigé le présent document de travail en vue d'aider tant le comité que l'ensemble des Canadiens à atteindre cet objectif et à susciter un large débat public.

Comme le souligne le document, le Canada doit renforcer ses institutions nationales s'il veut être en mesure de relever les défis qui l'attendent dans le siècle à venir. À l'heure actuelle, l'attention du pays est concentrée sur la reprise et la restructuration de l'économie. Toutefois, notre prospérité économique à long terme dépendra de notre capacité de renforcer notre position sur les marchés internationaux et de faire à cette fin les choix difficiles qui s'imposeront. Nous ne serons pas à même de faire ces choix si nos institutions ne sont pas solides et si les Canadiens n'acceptent pas leurs décisions. Le renouvellement de nos institutions politiques nationales est donc indispensable au renouvellement de notre économie, les deux allant de pair.

J'invite donc tous les Canadiens à réfléchir sur la question de la réforme du Sénat et à envisager les façons dont notre Seconde Chambre pourrait contribuer, comme dans d'autres fédérations, à la solidarité nationale et au renforcement de notre volonté collective.

Le ministre de la Justice,



Mark MacGuigan

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	**Introduction**	**1**
2.	**Pourquoi une réforme du Sénat?**	**5**
2.1	La Seconde Chambre dans d'autres pays	5
2.2	Le Sénat canadien	5
2.3	Autres modes de représentation régionale	7
2.4	Propositions de réforme du Sénat	9
3.	**Quelles devraient être les principales fonctions du nouveau Sénat ?**	**11**
3.1	Fonctions de la Seconde Chambre	11
3.1.1	Examen des projets de loi	11
3.1.2	Représentation régionale	11
3.1.3	Représentation et protection des minorités	12
3.1.4	Relations intergouvernementales	12
3.2.	Le choix et l'équilibre des fonctions	12
3.2.1	Incidences du choix et importance des fonctions	13
3.2.2	Limitation des choix	13
4.	**Modes de sélection des membres du nouveau Sénat**	**15**
4.1	Nomination	15
4.1.1	Nomination par le gouvernement fédéral	15
4.1.2	Nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux	15
4.1.3	Nomination par les gouvernements provinciaux	16
4.2	Suffrage indirect	18
4.2.1	Suffrage indirect avec représentation proportionnelle	18
4.3	Suffrage direct	19
4.4	Durée du mandat	22
5.	**Pouvoirs du nouveau Sénat**	**25**
5.1	Pouvoir d'examen des projets de loi	25
5.2	Autres pouvoirs	26
5.3	Mécanisme de déblocage	27
6.	**Répartition des sièges dans un nouveau Sénat**	**29**
6.1	Répartition des sièges entre les provinces ou les régions	29
6.2	Nombre de sénateurs	30
7.	**Représentation des peuples autochtones dans un nouveau Sénat**	**33**
8.	**Conclusion**	**35**

ANNEXE 1 : La représentation proportionnelle et ses conséquences éventuelles sur l'élection des sénateurs au suffrage direct **37**

1. INTRODUCTION

En décembre 1982, le Sénat et la Chambre des communes ont institué un comité mixte spécial chargé plus particulièrement d'examiner « les moyens de réformer le Sénat du Canada de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du Canada et serve à renforcer le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier et pour faire rapport à ce sujet ».

Cet énoncé s'avère important. Comme on l'indique dans le présent document, il sert à orienter les travaux du comité et constitue l'étalon d'utilité des diverses propositions de réforme du Sénat qu'il est appelé à examiner.

Le débat sur la réforme du Sénat, qui est presque aussi vieux que l'institution elle-même, a pris de l'ampleur au cours des dernières années. Une grande variété de projets de réforme a été présentée depuis la fin des années 1960. Le comité examinera et évaluera sans aucun doute toutes ces propositions, de même que les nombreuses idées et suggestions nouvelles qui lui seront communiquées dans les prochains mois. Toutefois, il ne sera en mesure d'évaluer chacune d'entre elles que s'il perçoit nettement l'objet de la réforme du Sénat et l'importance de cette réorganisation dans le renouvellement de la fédération canadienne toute entière.

Le présent document vise à présenter au comité mixte la position préliminaire du gouvernement du Canada sur ces questions fondamentales et, de cette façon, à l'aider à définir le cadre servant à circonscrire et à évaluer les diverses modalités de réforme du Sénat.

Le comité aura comme défi de susciter un grand débat public et d'amener les Canadiens en général à s'entendre sur le rôle que la Seconde Chambre du Parlement devrait jouer sur la scène nationale. Le gouvernement espère donc que le présent document sera utile aux Canadiens de tous les coins du pays. Il se propose également de leur fournir les renseignements voulus pour que chacun prenne une part active au débat et tire ses propres conclusions quant à la façon dont la réforme du Sénat pourrait contribuer à la vigueur, à l'unité et au bien-être du pays.

À l'heure actuelle, les Canadiens font tout en leur pouvoir pour relancer l'économie. C'est pourquoi nous sommes portés avant tout à envisager notre bien-être dans une perspective économique. L'emploi, l'investissement, la productivité, l'exploitation des ressources et la compétitivité à l'échelle internationale sont nos principales préoccupations.

Mais justement parce que la reprise économique est notre premier souci, nous ne pouvons nous permettre de négliger le lien fondamental qui existe entre notre bien-être économique et l'efficacité de nos institutions politiques. S'il veut se doter de politiques économiques cohérentes à long terme qui lui permettront de continuer à progresser sur les marchés internationaux où la concurrence est féroce, le Canada devra faire des choix difficiles qui se révéleront heureux à la seule condition d'avoir l'appui de toutes les régions du pays. En fin de compte, il s'agit de choix politiques qui doivent être faits par le biais de nos institutions politiques nationales. Celles-ci doivent donc fournir à tous les Canadiens les moyens d'obtenir voix au chapitre et de voir leurs points de vue pris en considération.

Les problèmes qui se posent ne sont donc pas purement économiques : ce sont également des problèmes d'organisation politique. Il importe de relever le défi et de veiller à ce que nos institutions nationales représentent toutes les régions du Canada de façon efficace et obtiennent le pouvoir d'agir au nom de tous les Canadiens. C'est là la prochaine étape du renouvellement de notre Constitution et de notre fédération.

Le gouvernement du Canada a proposé, dès 1968, un renouvellement constitutionnel en trois étapes. Dans la publication intitulée *Le fédéralisme et l'avenir*, le premier ministre Pearson a proposé comme première étape l'adoption d'une charte garantissant les droits de chaque

Canadien, y compris les droits linguistiques. La deuxième étape devait consister en une réforme des institutions nationales qui leur aurait permis de « contribuer le plus efficacement possible » à la réalisation des objectifs de notre fédération. Une fois cet objectif atteint, les Canadiens seraient mieux placés pour prendre les décisions voulues concernant le partage des pouvoirs le plus approprié. Et M. Pearson de dire :

> « Le fédéralisme ne consiste pas simplement à répartir les compétences entre l'autorité fédérale et les gouvernements provinciaux avec l'espoir de réaliser un juste équilibre entre les forces de l'unité et celles de la diversité au sein du pays. Sans doute l'aménagement des compétences est-il un élément central du fédéralisme et il faudra pleinement en tenir compte. . . On ne doit pas, toutefois, en disposer de façon finale tant que les institutions centrales du système fédéral n'auront pas été revues. »

La première étape s'est achevée en 1982 avec le rapatriement de la Constitution et l'adoption d'une charte des droits et libertés. Le gouvernement du Canada est d'avis que le temps est venu d'amorcer la deuxième étape, c'est-à-dire renforcer les institutions nationales, à commencer par le Sénat, la chambre du Parlement où les Canadiens étaient censés être représentés sur le plan régional plutôt qu'uniquement sur le plan démographique. Au moment opportun, nous pourrons nous attaquer à la troisième étape du renouvellement, pour laquelle la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada prépare actuellement le terrain.

Nous devons examiner dans quelle mesure le Sénat représente et pourrait effectivement représenter les régions au Parlement du Canada. Il importe de procéder à cet examen et ce n'est pas parce que la réforme du Sénat est une panacée : loin de là. Le Sénat n'est que l'une des institutions qui exercent le pouvoir politique. Mais c'est une institution qui pourrait nous aider, en tant que Canadiens, à relever les défis qui se présentent à la nation, une institution dont nous ne tirons pas autant parti que les autres fédérations.

Comme le souligne le chapitre suivant, la Seconde Chambre du Parlement national d'un État fédéral est souvent l'un des principaux moyens de représenter la diversité des régions et de faire contrepoids à l'opinion de la majorité exprimée à l'autre chambre. Aussi aide-t-elle à concilier les diverses parties de la fédération et à forger la volonté nationale. Nous devons faire en sorte que la Seconde Chambre de notre Parlement soit en mesure d'apporter la même contribution à la fédération canadienne ; faute de quoi, nous aurons négligé de nous munir d'un outil important pour nous aider à faire les choix difficiles qui nous attendent.

Au Canada, la réforme de la Seconde Chambre doit tenir compte de certaines réalités fondamentales, surtout du fait que le Canada est une fédération *parlementaire*, ce qui signifie, entre autres, que la réforme du Sénat doit être abordée en se conformant à certains principes fondamentaux propres à un gouvernement parlementaire. Le gouvernement du Canada est d'avis que nos institutions politiques nationales doivent continuer à reposer sur des principes tels que la solidarité ministérielle et la responsabilité politique du Cabinet. Par conséquent, la survie du gouvernement en place doit continuer de dépendre uniquement de la Chambre des communes. Autrement dit, quels que soient le rôle ou les fonctions du Sénat, ce dernier ne doit pas devenir ce qu'on appelle une « chambre de confiance », c'est-à-dire une chambre sur laquelle repose le sort du gouvernement.

Le Canada est un État fédéral dont les deux ordres de gouvernement sont en mesure d'affirmer en principe leur autonomie dans les domaines de compétence que leur confère la Constitution. Cette réalité pourrait avoir des répercussions importantes sur la conception de la

Seconde Chambre du Parlement national. Aussi doit-on examiner les diverses possibilités de réforme du Sénat à la lumière de cette réalité constitutionnelle. De la même façon, le fédéralisme peut avoir des répercussions sur le processus de réforme du Sénat. Pour apporter des changements fondamentaux à cette institution, il importe d'obtenir l'approbation non seulement du Parlement du Canada mais aussi celle de sept assemblées législatives provinciales qui représentent au moins la moitié de la population canadienne. Avant d'apporter de tels changements, les gouvernements fédéral et provinciaux devront donc discuter de la réforme du Sénat et atteindre un certain consensus.

Deux étapes préalables s'imposent. Le Sénat fait partie du Parlement du Canada et doit être considéré avant tout dans ce contexte. Avant d'amorcer les discussions intergouvernementales, le Parlement a donc à envisager sa propre réforme et à tirer des conclusions sur les meilleurs moyens de renforcer son rôle de pivot dans la vie politique de la nation.

Le Parlement est la voix de la nation uniquement parce qu'il représente tous les Canadiens. Il importe donc, et c'est là la seconde étape préalable, de consulter la population sur la structure à donner à ses propres institutions politiques. Quel est le rôle que doit jouer le Sénat ? De quelles fonctions doit-il être investi ? Quelle doit être la formule de représentation des Canadiens au sein de la Seconde Chambre ? En quoi doit consister l'apport du Sénat au processus décisionnel national et à la formulation de la volonté nationale ? Voilà autant de questions sur lesquelles les Canadiens de toutes les régions doivent avoir l'occasion d'exprimer leurs points de vue.

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes est chargé de ces deux tâches importantes. En premier lieu, il doit consulter les Canadiens de chaque région, stimuler le débat public et prendre en considération les points de vue de groupes et de citoyens dans tout le pays. À la lumière de ces consultations, il présentera des recommandations au Parlement sur la manière de procéder à la réforme du Sénat. Une fois saisi de ces recommandations et mieux informé des désirs de l'ensemble de la population canadienne, le gouvernement sera en mesure d'engager les pourparlers nécessaires avec les provinces.

La tâche du comité est vitale et historique. Afin de l'aider à accomplir cette tâche dont il reconnaît l'importance, le gouvernement du Canada présente les considérations et les observations qui suivent. Le chapitre 2 explique plus en détail les raisons pour lesquelles la réforme du Sénat a pris une importance croissante ces dernières années. Le chapitre 3 passe en revue les principales fonctions qui pourraient être exercées par le nouveau Sénat. Le chapitre 4 examine les divers modes de sélection qui pourraient être envisagés ; le chapitre 5, les divers pouvoirs qu'il pourrait exercer ; le chapitre 6, les diverses formules de redistribution des sièges du Sénat entre les régions du Canada ; et le chapitre 7, les façons dont les peuples autochtones du Canada pourraient être représentés au Sénat. En guise de conclusion, le dernier chapitre présente certaines réflexions.

2. POURQUOI UNE RÉFORME DU SÉNAT ?

Le public s'intéresse plus que jamais à la réforme du Sénat. Pourquoi cette réforme est-elle devenue une question d'actualité et un sujet de discussion générale ? Le présent chapitre essaiera de répondre à cette question en décrivant le rôle de la Seconde Chambre dans d'autres pays et celui qui a été prévu pour le Sénat canadien. Le fait que cette institution ne soit pas perçue comme étant une assemblée efficace de représentation régionale — ce qu'elle devait être au moins en partie — a amené plusieurs Canadiens à s'interroger sur les mesures à prendre pour lui permettre de mieux s'acquitter de cette fonction. De nombreuses propositions ont été présentées à cet effet et ont suscité un grand débat sur la réforme du Sénat.

2.1 La Seconde Chambre dans d'autres pays

Le bicamérisme marque presque tous les Parlements nationaux dans le monde démocratique, c'est-à-dire qu'ils sont composés de deux chambres. Cette règle semble s'appliquer aux États tant unitaires que fédéraux, bien que certains États unitaires soient des exceptions notables. En Nouvelle-Zélande, au Danemark, en Norvège et en Suède, par exemple, le Parlement national se compose d'une seule chambre.

La composition et les fonctions de la Seconde Chambre varient beaucoup d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les sénateurs sont élus au suffrage direct (États-Unis, Australie, Suisse), tandis que dans d'autres, ils sont élus indirectement par les membres d'autres organismes (France et Inde). Dans d'autres pays encore, les membres de la Seconde Chambre sont élus par les gouvernements des États constitutifs, comme en République fédérale d'Allemagne où cette responsabilité incombe aux autorités provinciales (*Länder*). Les pouvoirs et le rôle de la Seconde Chambre varient également beaucoup selon les pays. Nous traiterons de ces fonctions au chapitre 3, mais deux des plus habituelles seront soulignées brièvement dans ce qui suit.

En général, une des fonctions principales de la Seconde Chambre est de *revoir les mesures législatives* : elle examine et révise les projets de loi adoptés par l'autre chambre et en retarde parfois l'entrée en vigueur. À moins que cette fonction ne s'ajoute à un autre rôle, comme celui de la représentation régionale, la révision des mesures législatives dans les législatures contemporaines ne saurait remettre en question le but ou l'orientation des projets de loi, mais tendrait à les améliorer du point de vue technique.

Dans un régime fédéral, la fonction législative de la Seconde Chambre est parfois subordonnée à son rôle de *représentation* des diverses parties du pays (États, provinces ou régions) au Parlement national. La représentation avantage souvent les petites parties constituantes ou certaines minorités, contrairement à la Première Chambre où la représentation est presque toujours fonction de la population. En effet, cette différence entre les deux chambres au plan de la représentation a souvent été un élément essentiel du compromis qui a amené un certain nombre d'entités, souvent de nature différente, à former une fédération.

Comme nous le verrons au chapitre 3, la Seconde Chambre peut aussi exercer d'autres fonctions. Il semble généralement admis, toutefois, que les deux fonctions le plus souvent associées à la Seconde Chambre dans un État fédéral sont l'examen des projets de loi et la représentation des diverses régions du pays, suivant des modalités qui diffèrent de celles de la Première Chambre ou Chambre basse. Au Canada, le Sénat était à l'origine investi de ces deux fonctions qui, comme nous le verrons, n'ont pas été exercées avec la même efficacité.

2.2 Le Sénat canadien

Le Sénat fait partie intégrante du Parlement du Canada. Les sénateurs sont désignés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre. Le Sénat compte 104 sièges qui sont répartis entre 4 régions. L'Ontario et le Québec

ont chacun 24 sièges, les trois provinces maritimes en partagent 24 (10 chacun pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, et 4 pour l'Île-du-Prince-Édouard), et les quatre provinces de l'Ouest comptent 6 sièges chacune. Terre-Neuve détient 6 sièges et le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest en comptent un chacun. En vertu de la Constitution, les pouvoirs du Sénat en matière de législation habituelle, exception faite des projets de loi à incidence financière, sont comparables à ceux de la Chambre des communes. Le Sénat n'a qu'un pouvoir de veto suspensif (voir la section 5.1) sur certains amendements constitutionnels.

Afin de comprendre pourquoi la réforme du Sénat capte maintenant l'attention du public, il faut nous pencher sur le rôle que les Pères de la Confédération voulaient confier à cette chambre. Tout d'abord, ils ont voulu que le Sénat assume l'examen des mesures législatives. Selon John A. Macdonald, le Sénat devait procéder à un « second examen modéré et réfléchi » des projets de loi et ne pas se contenter de donner son accord aux décrets de la Chambre basse. Cette notion s'appuyait principalement sur le rôle que jouait la Chambre des lords britannique à l'époque de la Confédération.

Les Pères de la Confédération ne considéraient toutefois pas ce rôle de « réflexion » comme une simple fonction de révision technique. Ils se sont entendus sur un critère de sélection des sénateurs qui était censé à l'origine permettre au Sénat de faire contrepoids à la majorité à la Chambre des communes. Les sénateurs devaient posséder 4 000 dollars de biens immeubles exempts de toute dette ou obligation, ce qui était considérable à l'époque. George-Étienne Cartier en a bien expliqué la raison : « Il doit exister un pouvoir de résistance à l'élément démocratique pour que les institutions puissent demeurer stables et travailler dans l'harmonie. » Ce critère est demeuré inchangé depuis 1867, mais sa portée à toutes fins utiles n'est plus la même.

L'autre rôle principal confié au Sénat était de protéger ce que Macdonald appelait les intérêts régionaux. Les Pères de la Confédération ont recherché longtemps la formule de représentation au Sénat et se sont finalement entendus sur l'attribution d'un nombre égal de sièges à trois régions (l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes, chaque région disposant de 24 sièges). Les représentants du Bas-Canada, devenu plus tard le Québec, se sont acharnés à défendre cette formule afin de faire contrepoids au principe de la représentation en fonction de la population, qui était appliqué à la Chambre des communes, où le Québec comptait à l'origine 65 sièges comparativement à 82 pour l'Ontario. Les historiens considèrent cet accord sur la représentation au Sénat comme l'élément-clé qui a présidé à la formation de la fédération canadienne. Comme George Brown l'a déclaré : « Nos amis du Bas-Canada ont convenu de nous accorder la représentation selon la population à la Chambre basse, à la condition expresse qu'ils puissent jouir de l'égalité à la Chambre haute. Nous n'en serions jamais arrivés à un accord sans avoir satisfait à cette condition. »

Le Sénat s'est bien acquitté de sa fonction législative. La vaste expérience des sénateurs et le fait qu'ils n'ont pas les préoccupations politiques des députés leur ont permis d'examiner minutieusement la législation du gouvernement et d'en revoir les détails. En examinant la législation, les sénateurs critiquent parfois les politiques énoncées dans les projets de loi. Ces dernières années, toutefois, le Sénat n'a pas eu tendance à bloquer les mesures législatives approuvées par la Chambre des communes. Les sénateurs ont contribué à l'élaboration des politiques grâce aux nombreuses études approfondies réalisées par les comités du Sénat. Il faut également reconnaître la participation de cette institution à l'étude de la législation par délégation (règlements et textes réglementaires).

On s'entend généralement pour dire que le Sénat ne s'est pas acquitté aussi efficacement de son rôle de représentant des régions que de sa fonction législative. Cet état de choses est attribuable en grande partie au mode de nomination de ses membres. Le Canada est la seule fédération où tous les membres de la Seconde Chambre sont nommés par le gouvernement national. Le Sénat canadien est une institution hybride. D'une part, il a emprunté son nom au Sénat américain et ses sièges ont été répartis entre les régions et les provinces, formule fondée en partie sur le principe américain de la représentation selon les États. D'autre part, on a décidé que les sénateurs seraient nommés par la Couronne, formule quelque peu semblable au mode de nomination des membres de la Chambre des lords (certains sont nommés à vie, mais la plupart occupent un siège par succession).

La nomination des sénateurs par le gouvernement fédéral et la très longue durée de leur mandat (auparavant nommés à vie, ils doivent maintenant se retirer à 75 ans) ont eu deux effets principaux, dont le premier fut d'affaiblir la capacité du Sénat d'agir en tant que représentant des régions du Canada et d'être perçu comme tel. La nomination apparaît peut-être tout indiquée pour la Seconde Chambre chargée principalement de revoir les mesures législatives. Il n'y a pas de doute que le Sénat canadien s'est très bien acquitté de cette fonction. Toutefois, le mode actuel de nomination présente certaines lacunes et peut difficilement permettre à la Seconde Chambre d'être perçue comme une assemblée représentant les diverses parties de la fédération (selon d'autres modalités qu'à la Chambre basse).

Un bon représentant est celui qui est attentif aux points de vue et aux intérêts de ceux qu'il représente. Au cours d'un long mandat, cette attention risque de s'émousser. D'ailleurs, les sénateurs ne sont pas tenus de rendre des comptes à leurs régions, et leur activité en tant que représentants n'est pas soumise au jugement du public. Même s'ils voulaient remplir le rôle de représentants régionaux, le public pourrait ne pas les considérer comme tels.

La seconde difficulté découle de la première. En raison du mode de nomination de ses membres, le Sénat n'a pas l'autorité nécessaire pour exercer les pouvoirs considérables que lui confère la Constitution. Une institution politique peut être habilitée formellement à exercer des pouvoirs mais se trouver dans l'impossibilité de le faire si le public juge la chose inopportune. Le mode de nomination et la durée du mandat des sénateurs étaient peut-être conformes à l'état d'esprit qui régnait au moment de la création du Sénat. Mais les temps ont changé et la majorité des Canadiens ne sont plus favorables à la nomination des membres d'un corps législatif pour une période presque indéfinie. C'est pourquoi le Sénat ne peut plus compter sur l'appui du public. Comme bon nombre de personnes estiment qu'il ne convient pas que le Sénat exerce ses pouvoirs, il en résulte un affaiblissement de son rôle de représentation et de son pouvoir d'apporter des changements majeurs à la législation.

2.3 Autres modes de représentation régionale

Le régionalisme représente au Canada une tendance importante qui imprègne plusieurs aspects de la vie politique et nécessite des moyens d'expression dans les institutions politiques. Bien que le Sénat n'ait pas joué un rôle important pour ce qui est de la représentation des intérêts régionaux, ceux-ci se sont manifestés de plusieurs autres façons.

Selon une tradition qui remonte à 1867, le Cabinet est en premier lieu une tribune où sont exprimés les points de vue régionaux. On s'attend à compter parmi ses membres au moins un ministre de chaque province. Des ministres ont souvent été désignés comme les porte-parole et les défenseurs de leurs régions et, ces dernières années,

certaines responsabilités officielles ont été confiées aux ministres « régionaux ». La représentation régionale au sein du Cabinet comporte des aspects public et privé, et les Canadiens ne peuvent juger que ce qu'ils perçoivent. Peu de gens sont au courant de ce qui se passe aux réunions du Cabinet et de ses comités, et le principe de la solidarité ministérielle veut que, même si des divergences de vues surgissent avant la prise d'une décision, tous les ministres s'y rallient une fois qu'elle est prise. En conséquence, la mesure dans laquelle les divers ministres parlent et agissent au nom de leurs régions ne peut pas toujours être évaluée.

Les relations directes entre les représentants, aussi bien élus que nommés, des gouvernements fédéral et provinciaux ont permis de faire valoir les intérêts régionaux au niveau national. Cette pratique, que l'on qualifie de « fédéralisme de concertation », suppose généralement un grand nombre d'entretiens privés entre les représentants des deux ordres de gouvernement. Au cours des vingt dernières années, toutefois, elle est devenue de plus en plus publique et politique et, partant, plus litigieuse. Les réunions ministérielles et les conférences des premiers ministres ont accordé aux gouvernements provinciaux une tribune leur permettant d'exposer fermement leurs points de vue sur les questions et les politiques nationales. Il en résulte que le fédéralisme de concertation a contribué depuis quelques années à donner l'impression que les premiers ministres provinciaux et leurs principaux ministres sont les porte-parole les plus vigoureux des intérêts régionaux.

Les partis politiques, et particulièrement leurs représentants élus, sont également perçus comme étant chargés d'exprimer les vues des régions. Les députés représentent une circonscription particulière, mais ils parlent également au nom de leur province ou de leur région. Toutefois, comme dans le cas des ministres, leurs interventions en faveur des intérêts régionaux ne sont pas toujours connues du public, car elles se manifestent dans des réunions de caucus qui se tiennent à huis clos. Par ailleurs, les partis politiques préfèrent présenter à la Chambre des communes une seule position sur une question, même si des divergences profondes (régionales, entre autres) se sont manifestées au sein du caucus. L'image de défenseurs des intérêts régionaux que les députés peuvent projeter est parfois réduite, comme dans le cas de la représentation régionale au sein du Cabinet. La solidarité des partis dans un régime parlementaire constitue donc une des principales contraintes à la représentation régionale.

Outre le fait que certains aspects de la représentation des régions à la Chambre des communes peuvent échapper à la perception du public, les résultats électoraux dans certaines régions sont tels que les grands partis politiques sont en train de perdre dans une certaine mesure leur pouvoir de s'exprimer au nom de tous les coins du Canada. Bien entendu, il est survenu des changements pour ce qui est de l'appui accordé aux partis dans les différentes régions. Toutefois, les résultats électoraux ne traduisent pas nécessairement l'ampleur véritable du soutien du public, comme on l'a constaté surtout aux élections générales de 1979 et de 1980. En effet, aux élections de 1979, le Parti progressiste-conservateur a remporté 13,5 % des voix au Québec mais n'a obtenu que deux sièges sur 75, soit 2,7 % ; le Parti libéral a recueilli 22,6 % des voix dans les quatre provinces de l'Ouest mais n'a eu que trois sièges sur 77, soit 3,9 % ; le NPD a obtenu 19 % des voix dans les quatre provinces de l'Atlantique mais seulement deux des 32 sièges, soit 6,2 %. Le déséquilibre s'est accentué en 1980 alors que le Parti progressiste-conservateur n'a obtenu qu'un siège au Québec, même s'il a remporté 12,6 % des voix ; le Parti libéral, avec 23,4 % des suffrages, s'est retrouvé avec deux sièges sur 77 dans l'Ouest ; le NPD n'a obtenu aucun siège dans l'Atlantique malgré ses 17,6 % des voix.

Les deux élections fédérales tenues récemment ont donc reflété une image faussée de l'appui

accordé aux trois principaux partis d'un bout à l'autre du Canada, donnant par le fait même l'impression qu'aucun parti national ne pouvait parler au nom de toutes les régions du pays. Les gouvernements conservateur et libéral comptaient peu de représentants élus dans certaines régions ou provinces. Par conséquent, beaucoup de Canadiens ont conclu que les intérêts et les préoccupations des régions ou provinces qui n'avaient pas élu de nombreux députés du parti au pouvoir ne pouvaient pas être pleinement pris en considération dans le processus décisionnel à Ottawa. C'était le cas du Québec en 1979 et celui de l'Ouest en 1980.

C'est pourquoi un débat public s'est amorcé sur le mode d'élection des députés à la Chambre des communes après les élections de 1980. Diverses propositions ont été présentées, la plupart préconisant une forme limitée de représentation proportionnelle visant à corriger le genre de distorsions décrites précédemment. Les partis politiques ont même engagé des pourparlers préliminaires pour déterminer s'il était possible d'apporter rapidement certaines améliorations à la représentativité des élus, mais ils ne sont pas parvenus à un accord.

Comme on l'a démontré dans les paragraphes précédents, la représentation régionale au niveau national s'opère par divers moyens. On peut toutefois soutenir que, même si on les considère séparément ou globalement, ces moyens de parler au nom des régions ne sont pas entièrement satisfaisants. La représentation des régions au sein du Cabinet et du caucus des partis n'est pas suffisamment évidente aux yeux du public. Les relations fédérales-provinciales sont nécessaires à la vie politique canadienne, mais elles ne peuvent tenir lieu de représentation régionale dans les institutions nationales. Le fédéralisme de concertation a tendance à définir les intérêts des régions strictement du point de vue provincial plutôt que national. Dans la mesure où il permet aux gouvernements provinciaux de se faire les porte-parole des intérêts régionaux dans les questions nationales, on peut le percevoir comme portant atteinte à l'autorité du Parlement et du gouvernement national.

Ainsi, les modes actuels de représentation régionale au niveau national ne suffisent pas ou ne conviennent pas. C'est pourquoi de nombreux Canadiens commencent à se demander s'il ne serait pas souhaitable de suivre l'exemple d'autres fédérations qui, sur ce plan, tirent un meilleur parti de la Seconde Chambre du Parlement national.

2.4 Propositions de réforme du Sénat

Les Canadiens s'entendent généralement pour déclarer que le Sénat n'est pas aussi utile qu'il pourrait l'être, et que des changements s'imposent. On peut juger de l'ampleur de l'intérêt que l'on porte à la réforme du Sénat d'après la liste des propositions et des publications qui ont vu le jour récemment.

La réforme du Sénat était l'un des principaux éléments des propositions constitutionnelles présentées par le gouvernement du Québec à la conférence constitutionnelle de 1968. La question est traitée dans des livres blancs du gouvernement du Canada (1969 et 1978), dans le projet de loi C-60 de 1978, dans le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution (1972), ainsi que dans des documents présentés par les gouvernements de la Colombie-Britannique (1978) et de l'Alberta (1982), par le Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération (1978), le Parti progressiste-conservateur du Canada (1978), la Canada West Foundation (1978, 1981), l'Association du barreau canadien (1978), la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne (1979), la Fédération des francophones hors Québec (1979) et le Comité sénatorial des affaires juridiques et

constitutionnelles (rapport Goldenberg-Lamontagne de novembre 1980).

La question du Sénat a aussi été l'une des principales questions sur lesquelles s'est penché le Comité permanent fédéral-provincial de ministres sur la Constitution et ses sous-comités en 1978 et 1979, ainsi qu'à l'été de 1980. Cette même année, le Parti libéral du Québec a publié un document intitulé *Une nouvelle fédération canadienne*, connu généralement sous le nom de Livre beige, où il recommandait la création d'un conseil intergouvernemental qui ne ferait pas partie du Parlement fédéral mais exercerait certaines des fonctions fréquemment proposées au nouveau Sénat. En outre, un certain nombre d'universitaires et d'éminents Canadiens ont participé au débat sur la réforme du Sénat par le biais d'écrits et de discours.

Le comité voudra peut-être examiner à la fois l'objet et les modalités de ces nombreuses contributions au débat sur la réforme du Sénat. Il est à souhaiter que d'autres idées soient exprimées au cours des prochains mois de manière que le comité puisse profiter d'un éventail aussi vaste que possible de propositions et de points de vue.

3. QUELLES DEVRAIENT ÊTRE LES PRINCIPALES FONCTIONS DU NOUVEAU SÉNAT ?

Une Seconde Chambre peut exercer diverses fonctions au Parlement national. C'est la réalité géographique, sociologique et politique d'un pays qui détermine celles qui seront retenues, et l'importance relative à accorder à chacune.

Avant d'aborder des questions comme le mode de sélection des sénateurs, les pouvoirs du Sénat et la répartition de ses sièges, le comité voudra peut-être se pencher sur la question fondamentale suivante : quelles devraient être les principales fonctions de la Seconde Chambre du Parlement compte tenu de la réalité canadienne ? La réponse à cette dernière question permettra peut-être de trouver une réponse à celles soulevées précédemment.

Comme nous l'avons souligné précédemment, le gouvernement estime qu'il faut préserver les principes fondamentaux du régime parlementaire au Canada. Le gouvernement ne doit rendre des comptes qu'à la Chambre des communes et conserver la confiance de celle-ci. Tant que ce régime prévaudra, la Chambre des communes demeurera au coeur de notre vie démocratique et on attendra du Sénat qu'il joue un rôle complémentaire et non compétitif. Ce qui réduit le nombre d'options à envisager en vue de la réforme du Sénat.

3.1 Fonctions de la Seconde Chambre

À la lumière de ce qui précède, examinons les principales fonctions qu'une Seconde Chambre pourrait être appelée à exercer dans un État démocratique en cette fin du XX[e] siècle.

3.1.1. Examen des projets de loi

Dans la législation moderne, le rôle traditionnel de la Seconde Chambre, qui était d'assurer un « second examen réfléchi et modéré » s'est amenuisé. Sa fonction ne consiste plus désormais à freiner les « excès » d'une chambre basse. Sa « réflexion » porte désormais sur l'examen des projets de loi et sur le soutien législatif. Cette fonction comme telle n'exige pas de la Seconde Chambre qu'elle conteste les politiques fondamentales et les orientations politiques de la Chambre basse. Dans l'exercice de cette fonction, la Seconde Chambre est perçue comme un organisme auxiliaire qui assure une révision technique et l'amélioration des lois adoptées par la Chambre basse, aide à l'examen des règlements et textes réglementaires, et apporte au besoin son soutien à la Chambre basse en présentant des projets de loi ou en procèdant à des enquêtes.

Les aspects techniques de cette fonction législative sont devenus particulièrement utiles du fait que les lois deviennent plus nombreuses et plus complexes. Certains projets de loi sont rédigés rapidement et, pour diverses raisons, peuvent franchir rapidement les étapes de la Première Chambre (appelée parfois Chambre basse). Un second examen s'avère utile à corriger les erreurs, qui sont parfois grosses de conséquences. Dans les États unitaires, il s'agit souvent de la principale fonction de la Seconde Chambre. Au Royaume-Uni par exemple, la Chambre des lords, dont les membres sont nommés, est avant tout une chambre de révision, bien qu'elle tente à l'occasion, et ce de façon plus fondamentale, de faire fonction de mécanisme de contrôle à l'égard de la Chambre des communes dont les membres sont élus.

3.1.2 Représentation régionale

Dans un régime fédéral, l'une des principales fonctions de la Seconde Chambre est de représenter les régions ou les entités politiques autrement que par la représentation selon la population. Lorsque les gens des diverses régions souhaitent atteindre des objectifs communs, tout en protégeant les distinctions régionales contre une éven-

tuelle « tyrannie de la majorité », ils se regroupent dans un régime fédéral plutôt qu'unitaire. Dans ce cas, la Seconde Chambre a pour mission de tempérer la volonté de la Chambre basse en faisant valoir les intérêts divers des régions ou des éléments de la fédération, et de mettre un frein politique à la règle de la majorité simple.

Tel que mentionné plus tôt, cette fonction s'est avérée essentielle à la formation de plusieurs fédérations contemporaines. On peut citer le cas des États-Unis où la population a convenu de se donner un gouvernement fédéral qui est entré en fonction en 1789. L'équilibre entre les deux chambres a généralement permis aux États les moins peuplés ou à certaines minorités dans une fédération de s'assurer que leurs intérêts fondamentaux seraient protégés. Grâce à cette garantie, il devenait plus facile de conclure une entente concernant les pouvoirs à attribuer aux deux ordres de gouvernement.

3.1.3 Représentation et protection des minorités

Dans certaines fédérations, il existe un degré d'équivalence entre la concentration géographique des groupes ethniques, raciaux, religieux ou linguistiques et les frontières des entités politiques constituantes. Dans ces cas-là, la protection des intérêts des groupes minoritaires pourrait en principe être assurée grâce à une représentation ajustée des entités politiques à la Seconde Chambre. Par conséquent, les Pères francophones de la Confédération revendiquaient pour le Sénat une représentation égale des trois premières régions (le Québec, l'Ontario et les Maritimes) en vue de contrebalancer la représentation selon la population à la Chambre des communes où la proportion des députés francophones ne pouvait être garantie.

En pratique, toutefois, il peut y avoir également des minorités importantes dans ces entités. En 1867, par exemple, le Québec était partagé en districts en vue de la représentation au Sénat avec l'idée de garantir la représentation de la minorité anglophone de la province. Traditionnellement, on a aussi utilisé les nominations au Sénat pour assurer la représentation parlementaire des minorités francophones hors Québec ou celle d'autres minorités ethniques ou culturelles.

3.1.4 Relations intergouvernementales

Dans certaines fédérations, l'une des fonctions de la Seconde Chambre a été de permettre aux assemblées législatives ou aux gouvernements des entités politiques constituantes de participer aux pouvoirs législatif et exécutif exercés par l'autorité centrale. Avant 1913, les sénateurs américains étaient élus indirectement par le corps législatif de chaque État et ils participaient au processus législatif du Congrès tout en exerçant un contrôle sur certaines démarches du président. Dans la République fédérale d'Allemagne, le pouvoir législatif est fortement centralisé, alors que les États (*Länder*) sont principalement chargés d'administrer les lois fédérales. Dans ce régime fédéral interdépendant, les membres de la Seconde Chambre (*Bundesrat*) sont choisis par le gouvernement des États (*Länder*) et ils votent en bloc selon les instructions de leurs gouvernements respectifs. En Allemagne, le rôle principal de la Seconde Chambre est donc essentiellement intergouvernemental, même si le *Bundesrat* joue également un rôle important au chapitre de l'examen des projets de loi.

3.2 Le choix et l'équilibre des fonctions

Le nouveau Sénat n'est pas obligatoirement limité à une seule fonction, pas plus d'ailleurs que la Seconde Chambre d'autres pays. Cependant, il importe de faire un choix judicieux. Certaines

fonctions ne sont pas entièrement compatibles, d'autres sont plus ou moins pertinentes. Lorsque quelques fonctions sont à la fois pertinentes et compatibles, l'importance et le poids à accorder à chacune peuvent varier.

Avant de rédiger son rapport, le comité voudra sans doute déterminer quelles seraient les fonctions à confier au nouveau Sénat en vue de renforcer son rôle de représentation des Canadiens de toutes les régions et de rehausser l'autorité du Parlement. Après avoir convenu des fonctions à confier au Sénat, le comité pourra évaluer l'importance relative à attribuer à chacune d'elles.

3.2.1 Incidences du choix et importance des fonctions

Les décisions prises quant au choix et à l'importance des fonctions influeront de façon significative sur d'autres questions, comme le mode de nomination des sénateurs, les pouvoirs du Sénat et la répartition des sièges. Si, par exemple, on décidait que le Sénat avait pour principale fonction de procéder à un « second examen modéré et réfléchi », il serait sans doute approprié d'en nommer les membres et de leur confier un mandat prolongé. Par contre, si on décidait de ne confier au Sénat qu'un rôle intergouvernemental, on pourrait envisager la nomination de délégués gouvernementaux agissant sur instruction de leur gouvernement.

Si le comité accorde priorité à la fonction de représentation régionale, il devra prendre en considération la répartition des sièges à prévoir à cette fin. La représentation au Sénat doit-elle se faire au plan provincial ou régional ? Dans ce dernier cas, s'agit-il de quatre ou de cinq régions ? Si la représentation s'effectue au plan provincial, doit-elle être établie de façon à favoriser les provinces moins peuplées ? Les provinces doivent-elles au contraire être toutes également représentées au Sénat ?

Les vues du comité sur la représentation et la protection des minorités pourraient également influer sur la répartition des sièges, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du nouveau Sénat. Le Sénat doit-il avoir un rôle à jouer dans la protection de la langue et de la culture ? Les minorités linguistiques de chaque province doivent-elles être représentées ? Les mesures d'importance linguistique exceptionnelle seront-elles adoptées à la double majorité ? Les peuples autochtones du Canada doivent-ils avoir une représentation particulière ? Si tel est le cas, de quelle manière faut-il choisir leurs représentants et quel rôle ces représentants seront-ils appelés à jouer ?

3.2.2 Limitation des choix

Nous avons énuméré quatre fonctions qui pourraient être exercées par la Seconde Chambre d'un État démocratique. Toutefois, toutes n'intéressent pas le comité au même titre.

La première fonction, celle de *l'examen des projets de loi et du soutien législatif*, est exercée de façon efficace par le Sénat actuel. Le gouvernement du Canada souhaiterait que le nouveau Sénat soit aussi chargé de cette responsabilité, mais elle ne saurait être l'unique ni la principale fonction du Sénat, car si tel était le cas, aucun changement constitutionnel ne s'imposerait.

La représentation régionale est un élément central du mandat du comité. Le gouvernement du Canada attache une importance particulière au renforcement du rôle du Sénat au chapitre de la représentation des gens de toutes les régions. Le gouvernement est tout disposé à examiner les points de vue du comité et des Canadiens en général sur la meilleure façon de procéder à la réforme du Sénat afin que le Parlement soit en mesure de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens avec encore plus de vigueur. Par la même occasion, il faudrait établir un équilibre

délicat entre le rôle de représentation régionale du Sénat et le pouvoir du Parlement d'agir avec efficacité. On traitera de cette question au chapitre 5.

La *représentation et la protection des minorités* a fait l'objet d'interventions nombreuses ces dernières années. Divers groupes ont présenté des propositions sur la protection de la minorité francophone au Canada ou la protection des minorités anglophone ou francophone dans chaque province. Plus récemment, les représentants des peuples autochtones du Canada ont manifesté de l'intérêt pour une représentation particulière au Parlement. Le gouvernement du Canada souhaite que le comité étudie ces propositions en vue de déterminer si elles sont compatibles avec les autres fonctions et la nature du nouveau Sénat.

Il y aurait lieu d'examiner attentivement la possibilité que le Sénat devienne une tribune où traiter des relations intergouvernementales car certaines formules sont plus compatibles que d'autres avec notre régime parlementaire de gouvernement responsable et la répartition des pouvoirs aux termes de la Constitution.

En 1978, le gouvernement du Canada proposait la création de la Chambre de la fédération où les assemblées provinciales auraient un rôle à jouer dans la sélection des sénateurs, tout en respectant les principes fondamentaux du régime parlementaire. Serait-il possible d'aller plus loin sans perturber l'équilibre des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement et sans saper la responsabilité du gouvernement du Canada devant la Chambre des communes ? Pourrait-on adapter la formule du *Bundesrat* au Canada où, à la différence de la République fédérale d'Allemagne, les pouvoirs législatifs sont très décentralisés et où chaque ordre de gouvernement est surtout responsable de l'administration de ses propres programmes ? Si les gouvernements provinciaux doivent participer au contrôle des activités fédérales ayant d'importantes répercussions régionales, le gouvernement fédéral devra-t-il alors exercer un certain contrôle sur les activités provinciales qui touchent la gestion de l'économie nationale ? Autant de questions qui démontrent que le comité aura à résoudre de nombreux problèmes s'il décide de privilégier cette dernière fonction.

Une fois que le comité aura arrêté le *rôle* du nouveau Sénat, il pourra se pencher sur la *façon* de procéder aux changements. Dans les pages qui suivent, nous examinerons tour à tour les divers éléments de la réforme du Sénat et la façon dont chacun d'eux permettrait à celui-ci de s'acquitter des fonctions que nous venons d'énoncer. Nous examinerons d'abord les modes de sélection des sénateurs.

4. MODES DE SÉLECTION DES MEMBRES DU NOUVEAU SÉNAT

Dans le présent chapitre, nous étudierons les trois grands modes possibles de sélection des membres du nouveau Sénat soit la nomination, l'élection au suffrage indirect et l'élection au suffrage direct.

4.1 Nomination

Il existe trois formules de nomination possibles, soit la nomination par le gouvernement fédéral, la nomination par le gouvernement fédéral et les provinces, et la nomination par les gouvernements provinciaux.

4.1.1 Nomination par le gouvernement fédéral

Aucune règle officielle ne régit la façon dont les sénateurs sont choisis, si ce n'est le nombre fixé par province et territoire et les critères énoncés dans la Constitution. Des Canadiens de différentes conditions ont été nommés au Sénat, et des critères divers interviennent dans leur nomination, soit la profession, la langue, la religion, l'origine ethnique, l'expérience politique, etc.

Il serait possible de modifier la méthode actuelle de nomination en adoptant un certain nombre de critères clairement définis et officiels, par exemple en prévoyant la représentation garantie de certaines minorités ou la représentation proportionnelle des grands partis politiques. Une telle mesure permettrait de rehausser quelque peu l'image du Sénat au sein de la population. On a aussi proposé de nommer les sénateurs pour une période déterminée, par exemple dix ans, ce qui permettrait de conserver au Sénat sa fonction d'examen des projets de loi tout en favorisant un renouvellement plus rapide de ses membres (ce qui pourrait améliorer dans une certaine mesure la représentation régionale). Le gouvernement du Canada estime toutefois que si l'on juge à propos de procéder à la réforme du Sénat, ce n'est pas en apportant des modifications mineures au mode actuel de nomination, dont le gouvernement fédéral a l'exclusivité, que l'on parviendra à rallier l'appui du public, surtout en ce qui concerne la représentation régionale.

4.1.2 Nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux

Le mode de sélection qui se rapproche le plus de la méthode actuelle est la nomination des membres du Sénat par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. On a donc proposé deux façons de faire.

1) Le gouvernement fédéral continuerait de procéder à toutes les nominations, mais une partie des membres serait choisie à partir d'une liste de candidats soumise par le gouvernement de la province ou du territoire intéressé (le rapport de 1972 du Comité spécial sur la Constitution et le rapport Goldenberg-Lamontagne de 1980 préconisaient tous deux cette méthode, la moitié des nominations devant être faites à partir de listes provinciales).
2) Certaines nominations se feraient directement par les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral se chargeant des autres (proposition que l'on retrouve dans le Livre blanc de 1969 intitulé *La Constitution canadienne et le citoyen).*

La première proposition, qui permettrait aux provinces de présenter des candidats pour le Sénat, semble laisser au gouvernement fédéral le choix définitif de tous les sénateurs. Celui-ci pourrait par exemple rejeter certaines nominations provinciales. Il serait peut-être nécessaire, dans ce cas, de prévoir un mécanisme permettant de régler les différends de manière à éviter que certains sièges demeurent vacants durant des mois ou plus.

Toutefois, si les membres étaient choisis selon l'une des formules énoncées plus haut, le Sénat ne serait peut-être pas accepté en tant que tribune valable des points de vue de la *population* des diverses régions du pays. Quelle que soit la méthode retenue, il s'agit toujours d'une *nomination* et la sélection des sénateurs se fait par les *gouvernements*. Ce partage des nominations se défendrait si l'on entendait confier au Sénat la possibilité d'un rôle intergouvernemental, mais l'on peut penser que cela ne serait pas très bien vu de la population.

Néanmoins, le partage des nominations permettrait l'expression d'une plus grande diversité d'opinions. L'un ou l'autre ordre de gouvernement, sinon les deux, veillerait à ce que certaines minorités soient représentées au Sénat, ce que ne garantit pas l'élection au suffrage direct ou indirect. En outre, il serait possible de reconnaître, par ces nominations, l'expérience ou une compétence particulière. Cette formule permettrait au Sénat de continuer d'assumer la fonction d'« examen des projets de loi ». Les sénateurs pouvant être nommés pour une période plus longue que cela ne semble possible par le suffrage direct ou indirect, le Sénat pourrait ainsi mieux exercer sa fonction de « réflexion » (voir la section 4.4). Tout compte fait, cependant, rien ne permet d'affirmer que cette formule permettrait aux citoyens des différentes régions de se sentir vraiment représentés au Sénat.

4.1.3 Nomination par les gouvernements provinciaux

En 1978, le gouvernement de la Colombie-Britannique publiait un document détaillé sur la réforme du Sénat où il affirmait que l'objet principal du Sénat devrait être d'institutionnaliser la participation des provinces ou des régions au processus législatif national. On y propose que tous les membres du Sénat soient nommés par les gouvernements provinciaux, ce qui rappelle la méthode de sélection au *Bundesrat* en République fédérale d'Allemagne. À l'instar des membres du *Bundesrat*, les sénateurs occuperaient leur siège selon le bon vouloir des gouvernements provinciaux et il s'agirait de délégués oeuvrant sur instruction de leur gouvernement. Le document recommande l'octroi d'un droit de veto absolu pour les grandes questions fédérales-provinciales ainsi que pour les nominations à la Cour suprême et aux principaux organismes et commissions du gouvernement fédéral. Pour toutes les autres questions, y compris les mesures législatives adoptées par la Chambre des communes, un droit de veto suspensif est proposé.

Le document de la Colombie-Britannique suscita beaucoup d'intérêt à l'époque. Le rapport de 1978 du Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien et le rapport de 1979 de la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne renferment d'ailleurs une recommandation semblable. Dans le document qu'il publiait en août 1982, le gouvernement de l'Alberta recommandait pour sa part que toutes les nominations relèvent exclusivement des provinces.

Parmi les modes de sélection dont nous venons de parler, il est clair que la nomination uniquement par les provinces privilégie surtout le rôle *intergouvernemental* de la Seconde Chambre. En fait, les *gouvernements provinciaux* finiraient par contrôler la Seconde Chambre.Certains rapports laissent entendre que les premiers ministres provinciaux pourraient à l'occasion diriger leur délégation, ce rôle pouvant être assumé par un ministre en d'autres occasions.

Les adeptes de la nomination faite uniquement par les provinces lui prêtent certains avantages. Ainsi, selon le rapport Pepin-Robarts, le Conseil de la fédération proposé « deviendrait une institution en mesure de contribuer d'une manière déterminante à ce que les vues des gouvernements provinciaux soient considérées avant que le gouvernement central ne prenne quelque initiative pouvant avoir un impact sur des domaines

dans lesquels les provinces ont un intérêt légitime ». Le document de 1982 du gouvernement albertain s'inscrit dans la même ligne de pensée et voit dans le nouveau Sénat « une institution permettant l'établissement de communications suivies et structurées entre les gouvernements fédéral et provinciaux et assurant une plus grande coordination fédérale-provinciale dans l'élaboration des grandes orientations politiques ».

On s'attend à beaucoup de tout cela. Même si une telle réforme améliorait les communications et la coordination intergouvernementales (ce qui n'est pas évident), il en résulterait un Parlement national totalement différent de ce qu'il est aujourd'hui, surtout si le Sénat disposait de pouvoirs étendus, et notamment d'un droit de veto absolu sur certaines questions intéressant particulièrement le gouvernement fédéral et les provinces. Le Sénat serait non plus une chambre législative mais une conférence intergouvernementale semi-permanente. Comme le souligne le rapport Goldenberg-Lamontagne, une telle réforme donnerait au pouvoir *exécutif* des provinces un droit de veto absolu et suspensif sur les décisions des autorités *législatives* fédérales.

Rien ne permet d'affirmer que les Canadiens seraient disposés à accepter une telle confusion des compétences dans un régime fédéral. Ils acceptent que les gouvernements provinciaux aient le droit d'intervenir dans leurs propres domaines de compétence et ils s'attendent à ce que le gouvernement fédéral puisse faire de même en ce qui le concerne. Nombreux sont ceux qui estiment que les provinces ont le droit d'être au moins consultées sur certaines questions et même de participer à certaines décisions relatives à des grandes questions d'intérêt mutuel au cours du processus normal d'échanges entre le gouvernement fédéral et les provinces. Mais on peut se demander si, par souci de faire participer les provinces au processus décisionnel national, on doit aller jusqu'à permettre aux gouvernements provinciaux de siéger en permanence au Parlement national.

Si les membres du Sénat étaient nommés par les provinces, comment cette institution s'acquitterait-elle des autres fonctions d'une Seconde Chambre ? Elle pourrait représenter les régions, mais les intérêts « régionaux » seraient définis exclusivement par les gouvernements provinciaux et en fonction de leurs responsabilités constitutionnelles et de leurs intérêts propres. Il serait peut-être préférable que les intérêts régionaux soient exposés au Parlement du Canada par des représentants qui se placent dans une perspective *nationale* et qui expriment une diversité d'opinions régionales.

L'examen des projets de loi continuerait de se faire, mais là encore d'un point de vue très particulier. On mettrait probablement moins l'accent sur l'amélioration de la législation, au plan technique, ou sur des intérêts régionaux largement définis, que sur les préoccupations particulières des gouvernements provinciaux ou les aspects litigieux des relations fédérales-provinciales.

En fait, la plupart de ceux qui préconisent cette méthode de sélection soutiennent qu'elle contribuerait à améliorer les relations fédérales-provinciales et à réduire les tensions entre les deux ordres de gouvernement. Rien n'est moins sûr, et le prix à payer serait peut-être trop élevé. Si le nouveau Sénat disposait de pouvoirs étendus, il pourrait devenir une source permanente d'obstruction, surtout si l'on retrouvait une majorité partisane différente de celle à la Chambre des communes. Les tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces pourraient très bien augmenter et il est douteux que l'autorité du Parlement en tant qu'institution nationale s'en trouve accrue. Pour ces motifs, le gouvernement croit que le comité examinera soigneusement si les principes fondamentaux de notre fédération parlementaire pourraient être sauvegardés advenant la nomination des membres du Sénat uniquement par les gouvernements provinciaux.

4.2 Suffrage indirect

Dans un régime fédéral, la sélection des membres de la Seconde Chambre peut se faire au suffrage *indirect* c'est-à-dire par les corps législatifs des États ou des provinces. Aux États-Unis, les sénateurs étaient élus par les corps législatifs des États jusqu'à l'amendement constitutionnel de 1913, alors que l'élection au suffrage direct fut adoptée par tous les États. Les membres de la Seconde Chambre de l'Inde, la *Rajya Sabha*, sont élus par l'Assemblée législative des États et des territoires. En Suisse, ce sont les cantons qui établissent les règles de sélection des membres de la Seconde Chambre fédérale (Conseil des États) et, jusqu'à récemment, certains cantons avaient encore recours à l'élection indirecte, mais tous les membres sont maintenant élus directement par les électeurs des cantons.

Certains membres de la Seconde Chambre pourraient être choisis par la Première Chambre nationale (c'est le cas au Sénat constitué récemment au Zimbabwe). Soulignons que dans une fédération parlementaire, l'élection par les assemblées législatives provinciales, nationale ou les deux, pourrait en fait avoir valeur de nomination par les gouvernements, à moins qu'un mécanisme de représentation proportionnelle ne soit institué.

4.2.1 Suffrage indirect avec représentation proportionnelle

Au Canada, les assemblées législatives provinciales et la Chambre des communes pourraient se partager le pouvoir d'élection indirecte des sénateurs. De fait, le gouvernement fédéral a déjà présenté une mesure prévoyant ce mode de sélection, soit le projet de loi C-60 de 1978, en vertu duquel le nombre de membres à élire aurait été proportionnel au pourcentage du vote populaire obtenu par chaque parti aux dernières élections fédérales (pour les membres désignés par la Chambre des communes), ou aux dernières élections provinciales (pour les membres désignés par les assemblées législatives provinciales).

Le suffrage indirect avec représentation proportionnelle (que ce soit selon le nombre de sièges qu'un parti détient dans les assemblées législatives et à la Chambre des communes, ou selon le pourcentage du vote populaire obtenu) permettrait peut-être au Sénat d'améliorer son rôle de tribune des points de vue régionaux. Cette formule permettrait certainement d'exprimer une gamme plus étendue de points de vue régionaux que la précédente. Elle contribuerait aussi à consolider l'assise des partis politiques nationaux dans les régions où ils sont actuellement sous-représentés et leur permettrait ainsi de jouer un rôle unificateur plus important au plan national.

Toutefois, si le Sénat élu au suffrage indirect avec représentation proportionnelle ne comprenait aucun membre élu par la Chambre des communes, il ne contribuerait pas à renforcer le rôle unificateur des partis nationaux étant donné que ceux-ci pourraient être peu ou pas représentés dans certaines assemblées législatives provinciales. Ainsi, dans la situation actuelle, il y aurait peu de sénateurs libéraux de l'Ouest et peut-être aucun progressiste-conservateur du Québec (leur parti étant absent de la scène électorale provinciale). En l'occurrence, le système des partis nationaux ne s'en trouverait pas amélioré, et le Sénat serait composé de représentants d'une variété de partis strictement provinciaux. De fait, un tel Sénat pourrait même favoriser la création de partis strictement provinciaux.

Même si une partie des sénateurs étaient élus au suffrage indirect par la Chambre des communes, les chances qu'un parti obtienne la majorité à la Seconde Chambre seraient aussi minces, sinon plus, que si les sénateurs étaient élus au suffrage *direct* avec représentation proportionnelle (voir la section 4.3). Il convient de ne pas

perdre de vue cet aspect, compte tenu des effets qu'il pourrait avoir sur les relations du Sénat avec les autres institutions fédérales. Le Livre blanc du gouvernement intitulé *La Chambre de la fédération* montre qu'en 1978, si le mode de sélection prévu par le projet de loi C-60 avait été retenu, la Seconde Chambre aurait été composée de 41 libéraux, 42 progressistes-conservateurs, 21 néo-démocrates, 7 créditistes, 5 péquistes et 2 membres de l'Union nationale.

De tels résultats auraient des conséquences sur les relations entre le Sénat d'une part, et la Chambre des communes et le gouvernement d'autre part. Le parti ayant la confiance de la Chambre des communes n'obtiendrait que rarement la majorité dans un Sénat élu au suffrage indirect avec représentation proportionnelle. Par conséquent, le gouvernement n'aurait aucune garantie de faire passer son programme législatif à la Seconde Chambre. En vue précisément d'éviter la paralysie législative, les pouvoirs législatifs réguliers de la Chambre de la fédération se limitaient à un droit de veto suspensif. Ils étaient également assujettis à la contrainte d'une procédure spéciale prévoyant qu'un projet de loi urgent (sauf s'il avait trait aux relations fédérales-provinciales ou revêtait une importance particulière au plan linguistique), adopté aux deux tiers des voix à la Chambre des communes, pouvait être immédiatement sanctionné même si la Chambre de la fédération ne l'avait pas approuvé.

De quelle façon le Sénat s'acquitterait-il de ses responsabilités en ce qui concerne *l'examen des projets de loi* si ses membres étaient élus au suffrage indirect avec représentation proportionnelle ? Si les sénateurs étaient choisis à la fois en fonction des résultats aux élections provinciales et fédérales, la composition du Sénat pourrait changer assez fréquemment. Et ce roulement risquerait de priver les sénateurs de l'expérience en matière législative qui ne s'acquiert que par une longue fréquentation du Sénat. En revanche, les sénateurs ainsi choisis ne feraient pas office de délégués des gouvernements provinciaux et ils pourraient aborder les projets de loi plus objectivement que s'ils étaient nommés par les provinces.

Malgré les lacunes du suffrage indirect avec représentation proportionnelle, où le choix des sénateurs revient aux deux ordres de gouvernement, cette formule n'en constitue pas moins une solution intéressante. Elle permettrait d'améliorer de façon substantielle le rôle de représentation du Sénat en lui donnant la capacité d'exprimer les différents points de vue régionaux.

4.3 Suffrage direct

Les nombreux rapports sur la réforme du Sénat publiés ces dix dernières années négligent ou rejettent la possibilité d'élire les sénateurs au suffrage direct. Ainsi, parmi les rapports énumérés à la section 2.4, il n'y en a que deux qui recommandent le suffrage direct, soit le rapport de la Fédération des francophones hors Québec et l'étude de 1981 de la Canada West Foundation intitulée *Regional Representation*. Cette question a toutefois soulevé davantage d'intérêt ces derniers temps.

Il semble que la population soit déjà acquise dans une forte proportion à l'idée d'un Sénat élu directement. À une époque où l'on tient parfois les gouvernements pour inaccessibles ou insensibles, l'idée de faire participer davantage la population au choix des gouvernants est, à première vue, séduisante. Voilà peut-être pourquoi l'élection des membres du Sénat au suffrage direct est de loin la formule que préfèrent les répondants aux sondages d'opinions. Par exemple, lors du sondage national effectué par la Canada West Foundation à l'automne de 1981, 61 % des personnes interrogées ont déclaré qu'advenant une réforme du Sénat, ses membres devraient être élus par la population ; 20 % étaient en faveur d'un mode de nomination par les deux ordres de

gouvernement, 4 % étaient d'avis que le gouvernement fédéral seul devait s'en charger et 3 % accordaient cette prérogative aux seuls gouvernements provinciaux.

S'il était élu, le Sénat serait en mesure de parler au nom de la *population* des diverses régions, plutôt qu'au nom des *partis* politiques ou des *gouvernements* provinciaux. En régime démocratique, il est presque toujours souhaitable que la population ait l'occasion de participer le plus possible au processus politique. Si le Sénat rendait possible une plus grande participation de la population des régions les moins peuplées, il contribuerait sans aucun doute à leurs yeux à renforcer au plan national le rôle du Parlement national et du gouvernement central. En outre, le Sénat aurait des porte-parole régionaux capables d'envisager les problèmes régionaux dans une optique nationale, et donc plus vaste que celle qu'adoptent les partis politiques ou les gouvernements provinciaux en raison de la nature de leurs responsabilités dans le cadre constitutionnel actuel. Ainsi seraient exprimés à l'échelle nationale des points de vue beaucoup plus nombreux et sans doute plus fidèles. Et des porte-parole pourraient faire entendre et concilier ces points de vue régionaux au Sénat, tout en étant tenus de rendre des comptes directement à la population des diverses régions, mais dans une perspective et un cadre nationaux.

Un Sénat élu pourrait aussi compenser la sous-représentation des partis politiques nationaux dans certaines régions du pays, mais il ne pourrait jouer ce rôle que si l'élection reposait sur *un mode de scrutin autre que celui qui a cours à la Chambre des communes, c'est-à-dire le scrutin uninominal à un tour*. Sans ce changement, l'élection produirait au Sénat les mêmes distorsions qu'à la Chambre des communes. Certaines provinces ne seraient représentées que par un seul parti, donnant peut-être la fausse impression que les autres partis n'y ont pratiquement aucun appui populaire. C'est pourquoi les partisans de l'élection au suffrage direct sont généralement en faveur de la *représentation proportionnelle* au Sénat (voir l'annexe 1 à ce sujet).

Si la représentation proportionnelle était adoptée pour l'élection des sénateurs, la représentation régionale des partis politiques nationaux s'en trouverait améliorée. En outre, le Sénat ainsi élu :

1) contribuerait à assurer un ensemble d'élus ministrables de toutes les régions, peu importe le parti au pouvoir ;
2) aiderait à renforcer les partis politiques nationaux, leur rôle unificateur au pays et le système des partis dans son ensemble ;
3) contribuerait à atténuer le sentiment d'injustice provenant des distorsions produites par le système électoral et la représentation régionale disproportionnée à la Chambre des communes.

La représentation proportionnelle, appliquée au Sénat, permettrait l'expression *d'un large éventail* de points de vue régionaux au sein du Parlement national. À titre d'exemple, il serait possible de faire élire plusieurs sénateurs progressistes-conservateurs du Québec, en plus des sénateurs libéraux. Les provinces de l'Ouest pourraient faire élire, outre des progressistes-conservateurs et des néo-démocrates, des sénateurs libéraux qui seraient habilités à parler au nom de cette région ; les provinces de l'Atlantique pourraient faire élire des sénateurs néo-démocrates autant que libéraux et progressistes-conservateurs. Comme on compterait de cette façon un plus grand nombre de représentants élus des diverses régions, il serait possible d'assurer en permanence une représentation régionale plus équilibrée au sein du Cabinet. Quel que soit le parti au pouvoir à Ottawa, on risquerait moins de voir certaines régions se sentir sous-représentées dans le processus d'élaboration des politiques nationales.

Même si l'idée d'élire les membres du Sénat semble présenter de nombreux avantages, elle

n'en soulève pas moins certaines questions épineuses qu'il importe d'examiner attentivement, notamment l'incidence que pourrait avoir sur le régime parlementaire le fait d'élire les membres du Sénat. Étant donné que dans un régime parlementaire, la survie du gouvernement et sa capacité de gouverner sont subordonnées à l'appui de la Chambre des communes, il est indispensable de conserver à la Chambre basse son rôle prédominant de manière à ne pas créer de confusion autour de la question de confiance et à empêcher la paralysie du système parlementaire. Si les sénateurs étaient élus au suffrage direct, serait-il possible de veiller à ce que la Chambre des communes demeure le siège de la responsabilité gouvernementale et d'éviter que le Sénat puisse poser la question de confiance ? S'il était élu, le Sénat pourrait-il paralyser le gouvernement fédéral ou saper son pouvoir d'agir de façon efficace et décisive ?

Ceux qui craignent que le Sénat, s'il était élu, ne joue un rôle compétitif plutôt que complémentaire par rapport à la Chambre des communes invoquent souvent la crise constitutionnelle de 1975 en Australie. En refusant de voter les subsides, le Sénat australien a déclenché une crise constitutionnelle. À première vue, cela semble donner du poids aux réserves exprimées à l'égard d'un Sénat élu, et peut-être partisan, dans un régime parlementaire.

Bien qu'instructive, l'expérience australienne n'est pas concluante pour autant. Depuis la création du Commonwealth d'Australie en 1901, il s'agit là de l'unique fois où le Sénat a refusé de voter les subsides. On s'interroge encore sur le rôle que le gouverneur général a joué dans cette crise, et certains jugent qu'il a outrepassé ses pouvoirs habituels. Au Canada, il serait possible d'accorder au Sénat élu moins de pouvoirs qu'en Australie, et de lui refuser celui de rejeter les subsides, d'en retarder l'adoption ou même d'empêcher l'adoption de projets de loi financiers. En outre, il serait possible de préciser dans la Constitution que le gouvernement n'est tenu de démissionner qu'en l'absence d'une majorité des voix à la *Chambre des communes* (tel que prévu par le projet de loi C-60 en 1978).

La question n'est pas épuisée pour autant. Le système tripartite canadien présente des difficultés que ne connaît pas le régime australien (où deux des trois partis forment en permanence une coalition). Si, comme nous l'avons indiqué précédemment, la représentation proportionnelle était adoptée pour le Sénat, il y aurait de fortes chances qu'un parti ne réussisse qu'occasionnellement à y obtenir la majorité des sièges. Suivant le principe fondamental de la représentation proportionnelle, le nombre de sièges alloués à chaque parti correspond étroitement au nombre de voix qu'il a obtenu aux élections. On peut supposer qu'au moins trois partis seront effectivement dans la lutte aux élections fédérales, du moins dans un avenir prévisible. En conséquence, ces trois partis, et peut-être d'autres, se partageraient les sièges si le Sénat était élu, et il est peu probable que l'un d'entre eux y détiendrait la majorité (voir à ce sujet l'annexe 1).

Le fait que le parti gouvernemental ait peu de chances d'obtenir la majorité dans un Sénat élu et la possibilité qu'un autre parti puisse l'avoir occasionnellement, doivent être examinés attentivement, notamment en considération des pouvoirs du Sénat. La vie du gouvernement au pouvoir serait plus compliquée s'il ne pouvait pas compter sur l'appui de la majorité au Sénat en vue de l'adoption des lois. L'absence d'un tel appui pourrait influer sérieusement sur la stabilité et l'efficacité du gouvernement. Par contre, il est possible que des ententes officieuses interviennent entre les partis, ou que diverses alliances se forment au gré des événements et suivant la nature du projet de loi présenté. En outre, les clivages politiques pourraient ne pas toujours s'avérer un facteur-clé au nouveau Sénat puisqu'un de ses rôles serait de représenter les régions. La position commune de tous les représentants d'une

région pourrait transcender la ligne du parti sur certaines questions.

Il importe aussi d'examiner attentivement le rôle qui reviendra aux partis et à la partisanerie au sein d'un Sénat élu. Vu l'importance de la discipline de parti dans un régime parlementaire, un Sénat élu pourrait bien continuer de se préoccuper davantage de politique que de problèmes régionaux. De fait, le cas exemplaire du Sénat élu en Australie, donc dans un régime parlementaire, semble confirmer une telle éventualité. Toutefois, de nombreux facteurs qui influent sur l'évolution de la politique et des institutions en Australie ne se retrouvent pas au Canada et il ne serait pas non plus nécessaire de les reproduire.

L'un des facteurs les plus importants à considérer est justement le système particulier de représentation proportionnelle qu'il conviendrait d'adopter. De toute évidence, un régime électoral qui permet à l'organisation centrale du parti de contrôler le choix et l'ordre des candidats inscrits sur la liste risque fort de donner un Sénat plus politisé que si ce choix était laissé aux électeurs. À ce sujet, il convient de rappeler qu'il existe plusieurs systèmes de représentation proportionnelle et que l'influence éventuelle des partis sur l'élection de leurs propres candidats varie énormément d'un système à l'autre. On reproche à certains systèmes, tout particulièrement lorsque chaque parti établit des listes de candidats, d'accorder un trop grand rôle aux organisations des partis dans le processus de nomination. Par contre, selon d'autres systèmes, dont celui du vote unique transférable, les électeurs devraient avoir plus de possibilités d'exprimer leur préférence : ils peuvent faire leur choix entre un certain nombre de candidats d'un même parti, de plusieurs partis ou parmi des candidats indépendants. Dans d'autres systèmes de liste, les électeurs peuvent exprimer leur préférence dans une seule liste de parti ou parmi toutes les listes. Par ailleurs, certains systèmes de vote unique transférable (comme en Australie) ont été pris en main par les partis, ce qui laisse peu de choix aux électeurs.

Si l'on retenait le système de représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs au Canada, il conviendrait d'opter pour un mode de scrutin qui renforce le rôle des partis politiques dans le processus électoral et ultérieurement, dans le fonctionnement même du Sénat. Ou alors, il faudrait opter pour une méthode qui atténue la nature partisane du Sénat. Il s'agit là d'une autre question sur laquelle le comité voudra bien se pencher attentivement.

En vérité, tous les aspects de l'élection des sénateurs méritent d'être examinés de près. Leur élection au suffrage direct semble un excellent moyen d'améliorer la représentation régionale au Parlement du Canada. Mais il faut se demander quelle serait la meilleure façon de greffer le Sénat élu sur le régime parlementaire sans en perturber l'équilibre délicat. Dans quelle mesure ses relations avec les institutions politiques au niveau fédéral ou au sein de la fédération seraient-elles modifiées ? De quelle façon un Sénat élu influerait-il sur les principes de la responsabilité politique du Cabinet ou l'efficacité du processus décisionnel et administratif ? Autant de questions auxquelles le comité sera appelé à apporter des réponses qui intéresseront vivement le gouvernement.

4.4 Durée du mandat

Nous avons eu l'occasion d'aborder la question de la durée du mandat dans le cadre des divers modes de sélection des sénateurs. Il importe cependant de traiter séparément cet aspect de la réforme du Sénat. La durée du mandat varie en partie selon le mode de sélection retenu, mais chaque formule permet une certaine souplesse. Bien que cet aspect de la réforme du Sénat soit

moins important que la question des pouvoirs par exemple, il convient de souligner que la durée du mandat influe sur l'attitude des sénateurs et les priorités qu'ils pourraient se fixer.

On admet généralement que la durée du mandat des sénateurs *nommés* (quelle qu'en soit la méthode) devrait être moins longue qu'elle ne l'est actuellement. Ceux qui privilégient pour la Chambre haute le rôle d'examen des projets de loi penchent plutôt pour un mandat d'une durée supérieure à celle d'une législature. On veut ainsi d'abord encourager les personnes de fort calibre à abandonner une carrière prometteuse, puis permettre aux sénateurs d'acquérir une certaine expérience du domaine législatif et compenser en partie le renouvellement fréquent des députés à la Chambre des communes. Le rapport Goldenberg-Lamontagne proposait à titre d'exemple un mandat d'une durée de dix ans renouvelable pour des périodes de cinq ans sur recommandation d'un comité spécial du Sénat. Un mandat assez long inciterait les sénateurs à faire preuve d'indépendance en les rendant moins tributaires des partis politiques ou du gouvernement qui les a nommés.

Par ailleurs, ceux qui privilégient le rôle de représentation régionale estiment qu'un mandat plus court permettrait aux sénateurs d'exprimer les points de vue actuels de leur région ou province. Le Livre blanc de 1969 proposait à titre d'exemple que le gouvernement fédéral et les provinces nomment les sénateurs pour un mandat de six ans. Plusieurs propositions favorisant la nomination des sénateurs uniquement par les provinces font état d'un mandat correspondant à la durée d'une législature provinciale. Ce mandat pourrait être prolongé si les gouvernements provinciaux se contentaient de nommer des sénateurs sans les considérer comme des « délégués agissant conformément à leurs instructions ».

Pour ce qui est de *l'élection au suffrage indirect*, on admet généralement que le mandat des sénateurs prendrait fin avec l'élection de nouveaux députés à la Chambre des communes ou aux assemblées législatives provinciales. Parce qu'il y aurait inévitablement des changements de gouvernement, tant au niveau fédéral que provincial, et parce que la représentation relative des partis varierait, la composition d'un Sénat élu suivant ce mode de scrutin changerait assez fréquemment. Ainsi, selon toute vraisemblance, les sénateurs prêteraient une oreille assez attentive aux points de vue et aux intérêts des régions, mais ils pourraient ne pas avoir l'occasion d'acquérir l'expertise voulue pour procéder à un examen approfondi des projets de loi.

Si les sénateurs étaient élus au *suffrage direct*, leur mandat pourrait coïncider avec la durée d'une législature provinciale ou d'un Parlement. Dans le premier cas, tous les sénateurs n'étant pas élus en même temps, la composition du Sénat changerait fréquemment. Dans le deuxième cas, l'élection simultanée des sénateurs et des députés limiterait probablement l'interruption des affaires courantes du Sénat et favoriserait ainsi l'examen des projets de loi. Ceci se rapprocherait davantage de l'idée que le Sénat est une seconde chambre *nationale* chargée de représenter la population des régions.

Les sénateurs pourraient également être élus pour un mandat fixe et dans ce cas, leur élection ne coïnciderait pas avec celle des députés aux assemblées législatives provinciales ou à la Chambre des communes. En Australie, seule fédération parlementaire où les sénateurs sont élus, les mandats sont fixés à six ans et la moitié des sénateurs se présentent devant la population tous les trois ans. La durée du mandat fixe pourrait très bien excéder un peu celle d'une législature normale, ce qui permettrait de mettre l'accent sur l'examen des projets de loi. Par contre, comme les sénateurs ne se présenteraient pas devant l'électorat en même temps que leurs collègues de la Chambre des communes, la population se rendrait peut-être moins bien compte que le Sénat fait partie intégrante du Parlement national.

Chaque mode de sélection, malgré ses limites, autorise certaines variations. Le gouvernement est d'avis que le comité devrait étudier attentivement la question du mandat des sénateurs et, compte tenu de ces limites, déterminer quelle durée leur permettrait de s'acquitter efficacement des fonctions qui pourraient leur incomber au sein d'un nouveau Sénat.

5. POUVOIRS DU NOUVEAU SÉNAT

La décision relative au mode de sélection des membres du nouveau Sénat ne peut être prise indépendamment de celle des *pouvoirs* à lui confier. En effet, les *attributions* de cette chambre sont tout aussi importantes que le mode de sélection de ses membres car ce sont ces deux éléments qui permettront de déterminer si le nouveau Sénat sera en mesure de s'acquitter de ses nouvelles fonctions. Ces deux éléments sont d'ailleurs étroitement liés puisque les *pouvoirs* du Sénat influeront tout autant que son mode de sélection sur la façon dont le public percevra la *légitimité* de la Seconde Chambre.

L'exemple suivant servira à illustrer les rapports contrastants qui existent entre les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection de ses membres et la légitimité qu'on lui reconnaît. Si le Sénat était élu au suffrage direct, mais n'avait que peu de pouvoirs, sa légitimité serait toujours mise en doute. On pourrait lui reprocher de n'être qu'une chambre où l'on se perd en bavardages inutiles. Par ailleurs, des pouvoirs étendus et un mode de sélection généralement mieux accepté que maintenant pourraient amener le Sénat à s'opposer à la Chambre des communes puisque le Sénat estimerait que l'utilisation de ces pouvoirs est *justifiée*. Il est clair qu'il faudra assurer un juste équilibre entre *l'autorité* qui pourrait découler d'un nouveau mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs formels du nouveau Sénat. Il importe de confier au Sénat des pouvoirs assez vastes pour qu'il puisse s'acquitter de ses fonctions avec une certaine crédibilité, mais non être à même de bloquer les mesures à appliquer.

Les pouvoirs qui pourraient être confiés au nouveau Sénat seront examinés dans les sections 5.1 (pouvoir d'examen des projets de loi) et 5.2 (autres pouvoirs).

5.1 Pouvoir d'examen des projets de loi

Bon nombre des propositions touchant la réforme du Sénat n'accordent que peu d'attention au rôle que la Seconde Chambre est appelée à jouer sur le plan de la législation ordinaire. Toutefois, on s'accorde généralement sur le fait que la fonction d'examen des projets de loi persistera sous une forme quelconque. La plupart, sinon la totalité, des projets de loi continueront d'être examinés par le Sénat qui pourra encore proposer certaines mesures législatives (à l'exception des mesures financières). Selon certains, ce « droit de regard » dont jouit actuellement le Sénat est plus que jamais nécessaire en raison de la complexité croissante des lois et du temps de parole restreint dont disposent maintenant les députés de la Chambre des communes.

Il reste naturellement à décider de l'étendue des pouvoirs dont disposerait le nouveau Sénat, allant de la simple vérification des détails techniques d'un projet de loi jusqu'au jugement sur le fond. On suppose généralement que le Sénat devrait conserver le pouvoir de retarder ou de refuser les projets de loi du gouvernement. Toutefois, comme on le mentionne précédemment, il faut peser soigneusement l'étendue à donner à ces pouvoirs en les confrontant avec le mode de sélection des sénateurs et le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant la Chambre des communes. Quelle que soit la nature de la réforme du Sénat, le maintien au pouvoir d'un gouvernement continuera à reposer uniquement sur l'appui de la majorité aux *Communes*. Toute tentative faite par le *Sénat* en vue de prétendre que le gouvernement, de par la Constitution, est responsable devant lui ne ferait que semer la confusion et susciter l'opposition de la plupart des Canadiens.

La plupart des récentes propositions touchant la réforme du Sénat favorisent une réduction du pouvoir législatif formel de la Seconde Chambre en ce qui concerne la législation régulière et un droit de veto suspensif. Autrement dit, tout projet de loi que le Sénat aurait refusé ou n'aurait pas étudié pourrait entrer en vigueur après un deuxième vote à la Chambre des communes dans un délai prescrit. Selon certains, un droit de veto suspensif à l'égard des mesures législatives régulières semble plus compatible avec le rôle

complémentaire et consultatif d'une seconde chambre dans un régime parlementaire.

Toutefois, un nouveau Sénat qui jouirait d'un plus grand appui du public exercerait probablement son droit de veto suspensif plus souvent. Le Sénat ne fait guère usage du droit de veto absolu dont il dispose actuellement (rejet pur et simple d'un projet de loi) en partie parce que ce droit constitue une arme trop peu discriminante pour être utilisée contre les membres élus de la Chambre des communes. Un droit de veto suspensif permettrait au Sénat de manifester son désaccord à l'égard d'une proposition, surtout si elle s'adresse particulièrement à certaines régions, et d'y sensibiliser la population. Devant la réaction du public et à la suite de discussions privées, les deux chambres pourraient en arriver à un compromis mais c'est à la Chambre des communes qu'appartiendrait la décision finale.

La *période d'application* du droit de veto suspensif varie énormément selon les propositions. Le Comité mixte (1972) et la Commission Goldenberg-Lamontagne (1980) ont recommandé un veto suspensif de six mois. Le projet de loi C-60 prévoyait une période de 60 jours, qui pouvait être portée à 120 jours entre la date de l'adoption d'un projet de loi malgré le veto du Sénat et celle de son entrée en vigueur. Du fait qu'un veto suspensif serait probablement plus utilisé qu'un veto absolu, sa période d'application revêt beaucoup d'importance. D'une part, une période relativement courte permettrait la plupart du temps à la Chambre des communes de passer outre aux objections du Sénat au cours d'une même session parlementaire ; d'autre part, une période plus longue risquerait de faire torpiller certains projets de loi. En effet, un projet de loi n'ayant pu être adopté avant la fin de la session, il faudrait le présenter de nouveau et lui faire repasser toutes les étapes de lecture à la session suivante. Soulignons qu'en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Sénat dispose déjà d'un veto suspensif de 180 jours pour ce qui est de certains aspects de la révision constitutionnelle.

5.2 Autres pouvoirs

Plusieurs tenants de la réforme du Sénat recommandent, qu'en plus de sa fonction d'examen des projets de loi, la Seconde Chambre se voit confier de nouvelles responsabilités dans des domaines touchant directement les provinces ou les régions, par exemple :

- l'approbation des nominations à certains organismes, commissions et offices, et à la Cour suprême ;
- l'approbation de l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des domaines que les provinces prétendent être de compétence provinciale ;
- l'approbation du recours au pouvoir d'urgence, au pouvoir déclaratoire et aux pouvoirs de réserve et de désaveu ;
- l'approbation de mesures législatives d'importance linguistique par une procédure spéciale telle qu'une majorité des membres anglophones et des membres francophones ;
- la ratification des traités internationaux, notamment ceux qui touchent les domaines de compétence provinciale.

La décision d'accorder de tels pouvoirs supplémentaires au Sénat dépendra du rôle que celui-ci sera appelé à jouer et de l'étendue de ce rôle. Il est presque certain, par exemple, que des pouvoirs supplémentaires de cet ordre viendraient modifier, de façon dramatique sans doute, le rôle de *représentation* du Sénat. Les sénateurs seraient alors non seulement en mesure de se prononcer sur des mesures législatives régulières visant leur région mais aussi d'intervenir dans le cas de nominations ou de toute autre mesure touchant particulièrement certaines régions ou provinces. Il arrive souvent que des pouvoirs, comme

les trois premiers énumérés précédemment, fassent partie de recommandations visant la nomination des sénateurs par les gouvernements provinciaux. S'ils étaient accordés au Sénat, les décisions qui relèvent actuellement du Parlement national ou du Cabinet feraient dorénavant l'objet d'un examen *intergouvernemental*.

L'opportunité d'octroyer de tels pouvoirs supplémentaires au Sénat est une question qui sera longuement débattue. Le gouvernement préfère ne pas se prononcer pour le moment sur l'à-propos d'une telle réforme, et propose plutôt que le comité étudie la question dans le cadre de ses délibérations concernant les pouvoirs d'un nouveau Sénat.

5.3 Mécanisme de déblocage

Dans les pays qui fonctionnent selon un régime de bicamérisme, notamment les États fédéraux, il est souvent nécessaire d'avoir recours à une procédure officielle pour venir à bout de l'impasse dans laquelle peuvent se retrouver les deux chambres. Une pareille procédure n'est pas aussi importante lorsque la Seconde Chambre ne dispose que d'un droit de veto suspensif. En effet, le conflit entre les deux chambres est résolu une fois que la période d'application de ce droit de veto est passée et que la Première Chambre peut de nouveau adopter les dispositions en cause. Toutefois, si les deux chambres ont des pouvoirs relativement égaux, le problème peut devenir plus difficile à résoudre. En cas d'impasse, les mécanismes les plus courants sont soit le comité mixte ou la «conférence », soit des séances communes des deux chambres (dans certains cas, après la dissolution de celles-ci).

Aux États-Unis, les principaux membres des comités permanents de chaque chambre du Congrès qui ont étudié le point en litige sont désignés pour faire partie d'un comité mixte. Le plus souvent, ce comité se réunit à huis clos et si un accord intervient, il est généralement approuvé par les deux chambres. Si la situation demeure sans issue, de nouveaux membres sont désignés. Lorsque les deux chambres parviennent à s'entendre, une version finale du texte adopté est transmise au président pour être signée.

En République fédérale d'Allemagne, le règlement des litiges est confié à un comité mixte de médiation. Si le *Bundesrat* exerce son droit de veto absolu, ce qu'il peut faire lorsque les intérêts des *Länder* sont en jeu, le projet de loi échoue généralement. Dans le cas de mesures législatives ordinaires, pour lesquelles ne s'applique qu'un droit de veto suspensif, le *Bundesrat* en arrive souvent à un compromis avec le *Bundestag* par l'entremise du comité de médiation.

La Constitution australienne prévoit un mécanisme très différent qui comporte la dissolution des deux chambres (suivie à l'occasion par des séances communes). Le Sénat ne peut être dissous qu'à certaines conditions prévues par sa constitution : il faut en effet que le Sénat ait refusé par deux fois d'approuver un projet de loi adopté par la Chambre des représentants et ce, à au moins trois mois d'intervalle. Le gouverneur général peut alors dissoudre les deux chambres simultanément.

Si, après des élections, le même parti obtient la majorité des sièges dans les deux chambres, il est presque certain que le conflit prendra fin, comme ce fut le cas les deux premières fois où l'on a eu recours au mécanisme de déblocage (1914 et 1951). Cependant, en 1974, le Parti travailliste a été réélu majoritairement à la Chambre des représentants mais non au Sénat. L'impasse persistant, le gouverneur général a convoqué la première séance commune de l'histoire de l'Australie. Puisque la Chambre des représentants compte deux fois plus de membres que le Sénat, il était à prévoir que le parti de la majorité à la Chambre l'emporterait et ce fut effectivement le cas en 1974.

La procédure prévue par la Constitution canadienne en cas d'impasse est tout à fait différente mais on n'y a jamais eu recours. En vertu de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, quatre ou huit sénateurs peuvent être ajoutés à ceux déjà en poste, au nombre d'un ou deux par division. Aucune condition préalable n'est cependant précisée quant au recours à cette procédure. L'objet de cette disposition est de mettre fin à l'impasse que pourrait provoquer la situation majoritaire de deux partis différents au Sénat et à la Chambre des communes. En 1873, le gouvernement Mackenzie a demandé au gouvernement britannique d'autoriser la nomination de sénateurs additionnels. Ce dernier refusa, alléguant qu'on n'avait pas démontré que le différend était suffisamment grave ou durable pour motiver une pareille intervention. Aucune autre demande de ce genre n'a été présentée depuis.

Le Règlement du Sénat et le Règlement de la Chambre des communes font mention de conférences entre membres des deux chambres. On n'a toutefois que très rarement fait appel à ce procédé, et aucune conférence n'a eu lieu depuis 1947. Dans la plupart des cas, les différends sont réglés par voie de « messages » que s'échangent les deux chambres, souvent accompagnés de négociations privées. Le rapport Goldenberg-Lamontagne (1980) a recommandé que la disposition du Règlement du Sénat relative aux conférences « soit élargie » et que ce procédé « fasse partie des voies normales utilisées pour résoudre les différends sur les projets de loi ».

L'expérience des États-Unis et de la République fédérale d'Allemagne montre qu'il est possible, grâce aux comités mixtes ou aux conférences, d'arriver à une solution souvent acceptable aux deux chambres. Si on jugeait nécessaire d'instaurer un mécanisme de déblocage, le gouvernement pencherait plutôt pour une variante du système des conférences déjà prévue dans le règlement de chacune des deux chambres.

6. RÉPARTITION DES SIÈGES DANS UN NOUVEAU SÉNAT

Le Comité mixte spécial devra en outre se pencher sur la question de la répartition des sièges dans un nouveau Sénat et déterminer le nombre des sénateurs.

6.1 Répartition des sièges entre les provinces ou les régions

La répartition des sièges du Sénat au niveau provincial ou régional mérite une attention particulière. En effet, l'influence exercée par chaque province ou région au Sénat s'avérera d'une importance symbolique pour ses habitants. En outre, la répartition des sièges entre les différentes parties du pays déterminera leur *pouvoir* relatif au sein du Sénat. On a avancé un certain nombre de possibilités (voir le tableau 1).

Comme nous l'avons vu dans la section 2.1, les fédérations n'appliquent pas, en règle générale, le principe de la représentation selon la population lorsqu'il s'agit de répartir les sièges à la Seconde Chambre parmi les provinces ou les États. Elles s'en remettent plutôt au principe de la *représentation égale* ou à celui de la *représentation ajustée*.

Aux États-Unis et en Australie, la Seconde Chambre fonctionne suivant le principe de la *représentation égale* de tous les États. Au Canada, en raison des écarts très grands qui existent entre les provinces, on a souvent pensé que ce principe ne s'appliquait pas à la situation canadienne. Il a été rejeté par les Pères de la Confédération (qui lui ont préféré la représentation *régionale* égale) et n'a été recommandé dans aucun document d'importance sur la réforme du Sénat, à l'exception du rapport de la Canada West Foundation (1981).

Tableau 1

Quelques propositions récentes concernant la répartition des sièges dans un nouveau sénat

	Sénat actuel	Comité mixte (1972)	Projet de loi C-60 (1978)	Proposition de l'Ontario (1978)	Pepin-Robarts (1979)	Goldenberg-Lamontagne (1980)	Canada West Foundation (1981)	Gouvernement de l'Alberta (1982)
Terre-Neuve	6	6	8	2	4	8	6 – 10	4
Nouvelle-Écosse	10	10	10	2	4	10	6 – 10	4
Nouveau-Brunswick	10	10	10	2	4	10	6 – 10	4
Î.-P.-É.	4	4	4	1	2	4	6 – 10	2
Québec	24	24	24	6	12	24	6 – 10	10
Ontario	24	24	24	6	12	24	6 – 10	10
Manitoba	6	12	8	2	4	10	6 – 10	6
Saskatchewan	6	12	8	2	4	10	6 – 10	4
Alberta	6	12	10	3	6	12	6 – 10	8
Colombie-Britannique	6	12	10	4	8	12	6 – 10	8
Territoires	2	4	2	0	0	2	1 ou 2 chacun	0
TOTAL	104	130	118	30	60	126	62 – 104	60

En République fédérale d'Allemagne et en Inde, on trouve une certaine forme de *représentation ajustée* qui favorise légèrement les petits États mais ne place pas pour autant tous les États sur un pied d'égalité. Plusieurs propositions relatives à la répartition des sièges dans un nouveau Sénat (voir tableau 1) font état d'une forme de représentation ajustée qui tendrait à favoriser davantage les provinces dont la population est moins nombreuse que celle de l'Ontario et du Québec. Ces deux provinces se partagent actuellement 48 des 104 sièges du Sénat (lors du recensement de 1981, elles réunissaient 61,8 % de la population canadienne ; voir à ce sujet le tableau 2).

Dans presque toutes les propositions qui favorisent la représentation ajustée, on attribue aux quatre provinces atlantiques plus de sièges que si la représentation était strictement selon la population. Dans la plupart de ces propositions, on accorde aux provinces de l'Ouest une proportion de sièges plus élevée qu'à l'heure actuelle (selon les résultats du dernier recensement, la population de ces provinces correspond à 28,7 % de celle du pays). Toutefois, le nombre de sièges des provinces de l'Ouest (notamment la Colombie-Britannique et l'Alberta) à la Chambre des communes augmentera (voir le tableau 2). Leur récente croissance et celle qu'on prévoit devrait aussi être prise en considération dans l'examen de la répartition des sièges au Sénat.

Il y a d'autres facteurs à ne pas perdre de vue. Par exemple, la représentation au Sénat devrait-elle être fondée sur le principe de l'égalité des régions, comme le prévoyait à l'origine la formule des « divisions » ? Le cas échéant, le pays devrait-il être divisé en quatre régions, ou cinq (comme le propose la Colombie-Britannique, qui constituerait alors une cinquième région) ? Est-ce que Terre-Neuve doit conserver son statut sénatorial actuel qui est distinct de celui des autres provinces de l'Atlantique ?

Lors de l'examen de la question de la répartition des sièges, il conviendrait également de déterminer la façon de faire ressortir la dualité canadienne au nouveau Sénat. Comme on l'a mentionné à la section 2.2, les Pères francophones de la Confédération attachaient une grande importance à ce rôle du Sénat, et la conception d'un nouveau Sénat devra refléter cette réalité encore présente de nos jours.

Comme nous venons de le voir, plusieurs éléments conditionnent la répartition des sièges dans un nouveau Sénat et le comité devra les examiner avec soin. Le gouvernement penche plutôt pour une certaine forme de représentation ajustée qui serait conforme aux pratiques passées et permettrait de prendre en considération les différences démographiques et linguistiques existant entre les provinces. Il ne s'ensuit pas nécessairement une incompatibilité avec la représentation régionale égale, quelle qu'en soit la forme.

6.2 Nombre de sénateurs

Une autre question à considérer est le nombre de membres que devrait compter le nouveau Sénat. L'effectif des chambres hautes fédérales varie beaucoup selon les pays : il est de 100 aux États-Unis, de 46 en Suisse et de 45 en République fédérale d'Allemagne. Au Canada, l'effectif du Sénat pourrait influer sur son mode de délibération et sur la manière dont serait perçu son rôle de porte-parole des points de vue régionaux et autres.

On dit parfois que les petites assemblées favorisent un mode de délibération et de décision moins rigide et plus axé sur le consensus. La raison en est peut-être que les relations entre les membres sont plus faciles ou qu'il y a moins d'opinions divergentes à concilier. Les rapports publiés sur la réforme du Sénat n'ont jamais insisté sur la question, mais il est juste de dire que les tenants du mode de nomination par les

Tableau 2

Répartition de la population et nombre de sièges à la Chambre des communes et au Sénat

Province	Population (3 juin 1981)	Pourcentage de la population du Canada	Nombre de sièges actuellement à la Chambre des communes	Pourcentage de sièges actuellement à la Chambre des communes	Nombre de sièges à la Chambre des communes après le prochain rajustement	Pourcentage de sièges à la Chambre des communes après le prochain rajustement.	Nombre de sièges actuellement au Sénat	Pourcentage de sièges actuellement au Sénat
Terre-Neuve	567 681	2,3	7	2,5	8	2,6	6	5,8
N.-É.	847 442	3,5	11	3,9	12	3,9	10	9,6
N.-B.	696 403	2,9	10	3,5	10	3,2	10	9,6
Î.-P.-É.	122 506	0,5	4	1,4	4	1,3	4	3,8
Québec	6 438 403	26,4	75	26,6	79	25,5	24	23,1
Ontario	8 625 107	35,4	95	33,7	105	33,9	24	23,1
Manitoba	1 026 241	4,2	14	5,0	15	4,8	6	5,8
Sask,	968 313	4,0	14	5,0	14	4,5	6	5,8
Alberta	2 237 724	9,2	21	7,4	27	8,7	6	5.8
C.-B.	2 744 467	11,3	28	9,9	33	10,6	6	5,8
T.N.-O.	45 741	0,2	2	0,7	2	0,6	1	1,0
Yukon	23 153	0,1	1	0,4	1	0,3	1	1,0
TOTAL	24 343 181	100,0	282	100,0	310	99,9*	104	100,2*

* Les chiffres ayant été arrondis, ils ne totalisent pas 100 %.

gouvernements provinciaux tendent à préférer un Sénat de petite taille. Par exemple, la Commission Pepin-Robarts sur l'unité nationale a recommandé la création d'un Conseil de la fédération d'au plus 60 membres ayant droit de vote. En 1982, le rapport du gouvernement de l'Alberta recommandait un effectif de 58 membres.

Les projets de réforme où l'on recommande un mode de sélection autre que la nomination uniquement par les gouvernements provinciaux favorisent le plus souvent l'idée d'une chambre plus nombreuse. Selon *La Chambre de la fédération*, Livre blanc publié en 1978, l'effectif devrait être de 118 membres et « les points de vue régionaux exprimés à la Seconde Chambre devraient refléter l'avis du plus grand nombre possible de groupes représentatifs ». Dans tout système fondé sur le principe de la représentation proportionnelle, la diversité des points de vue de toutes les régions tend à augmenter en fonction de l'effectif de la chambre. Cet aspect de la question prendrait beaucoup d'importance si l'un des objectifs de la réforme était de renforcer la représentation des partis politiques nationaux dans l'ensemble du pays.

Dans le cas où les sénateurs seraient nommés, une chambre nombreuse pourrait aussi représenter des points de vue plus diversifiés. Par conséquent, quel que soit le mode de sélection si l'on juge souhaitable de refléter les divers intérêts de l'ensemble du pays et des régions, la taille du Sénat ne devrait pas être beaucoup plus petite qu'à présent. En fait, elle pourrait même s'en trouver augmentée.

7. REPRÉSENTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS UN NOUVEAU SÉNAT

Au chapitre 3, on mentionne qu'une seconde chambre peut servir non seulement à représenter les différentes entités politiques d'une fédération, mais aussi à refléter l'existence de certaines minorités. Dans cette optique, on a discuté récemment de propositions concernant la représentation des peuples autochtones du Canada dans les institutions politiques nationales et provinciales.

Les peuples autochtones sont répartis en trois grands groupes, Indiens, Métis et Inuit, dont les membres vivent pour la plupart dispersés dans tout le Canada, bien que les Inuit habitent plutôt la partie septentrionale du pays. Ces trois groupes sont depuis longtemps sous-représentés dans les institutions politiques nationales, y compris le Sénat.

Chacun des cinq modes de sélection exposés au chapitre 4 pourrait sans doute être élaboré de façon à assurer la représentation des peuples autochtones. Advenant l'élection au suffrage direct (section 4.3), on pourrait réserver certains sièges aux peuples autochtones, dresser une liste spéciale des électeurs autochtones chargés d'élire leurs représentants et compiler les voix à l'échelle nationale. Le pays entier constituerait alors une circonscription électorale réservée aux électeurs autochtones.

Une autre solution consisterait à délimiter un *certain nombre* de circonscriptions (chacune ne pouvant élire qu'un seul sénateur) de façon qu'elles comprennent le plus grand nombre possible d'électeurs autochtones des trois groupes. Ces sièges s'ajouteraient aux autres sièges du Sénat. Il s'agit là d'une solution retenue en Nouvelle-Zélande pour assurer la représentation des Maoris. On établirait une carte distincte délimitant les circonscriptions du Sénat réservées aux peuples autochtones. Les frontières provinciales, et peut-être territoriales, ne seraient pas l'unique critère qui servirait à délimiter ces circonscriptions.

D'après les modes de sélection décrits en 4.1.2, 4.2.1 et 4.2.2, le gouvernement fédéral et les provinces désigneraient conjointement les sénateurs. En l'occurrence, le gouvernement fédéral pourrait prendre les moyens d'attribuer certains de ses sièges aux autochtones. Les provinces qui ont une importante population autochtone pourraient aussi y choisir une partie de leurs sénateurs. Advenant l'élection au suffrage indirect, un certain nombre de sénateurs autochtones pourraient être compris dans les sénateurs choisis par les assemblées législatives provinciales, la Chambre des communes, ou les deux. Dans le cas des nominations faites par les provinces seules (section 4.1.3), on pourrait procéder de la même façon, ou prévoir une variante qui consisterait à réserver quelques sièges que le gouvernement fédéral devrait attribuer à des représentants autochtones.

Même si les assemblées législatives ou les gouvernements (s'ils étaient chargés de désigner les sénateurs) pouvaient choisir d'attribuer certains de leurs sièges aux autochtones, les représentants de ces derniers ont revendiqué une *garantie* constitutionnelle de représentation minimale au Parlement. Cette question figurera au nombre des divers points à l'ordre du jour lors des discussions qui se tiendront entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les représentants des quatre organisations autochtones nationales. On a convenu à la Conférence des premiers ministres en mars 1983 d'entreprendre ces discussions dans le cadre d'un mécanisme de suivi constitutionnel. Entre temps, il conviendrait que le comité étudie la question de la représentation des peuples autochtones, surtout si l'on juge souhaitable que le Sénat reflète la présence de minorités importantes du Canada.

8. CONCLUSION

Il est clair à la lecture de ce document que le Comité spécial mixte est appelé à se pencher sur un nombre imposant de questions complexes, mais on aurait tort de se laisser obnubiler pour autant. Les questions essentielles sont moins nombreuses. Après y avoir apporté des éléments de réponse, le comité aura déterminé l'orientation générale de ses travaux et disposera d'un outil de travail applicable aux nombreuses questions qui suivront.

Comme on l'a mentionné dans l'introduction et tout au long du document, le comité peut sans doute, pour s'orienter et se doter d'un outil de travail, s'inspirer de son propre mandat suivant lequel il doit « examiner les moyens de réformer le Sénat du Canada de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du Canada et serve à renforcer le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier et pour faire rapport à ce sujet ».

Les fonctions que pourrait exercer le Sénat sont nombreuses. Toutefois, le gouvernement du Canada estime que si la Seconde Chambre du Parlement canadien doit nous aider à faire face aux défis actuels et fournir un apport aussi utile que les secondes chambres des autres fédérations, il faut en ce moment privilégier la fonction de représentation des régions. Néanmoins, si ce rôle du Sénat doit être renforcé, on ne devra pas omettre de le faire en vue de renforcer également le Parlement et d'accroître sa capacité d'agir au nom des Canadiens de toutes les régions. Si utiles ou séduisantes qu'elles puissent paraître par ailleurs, les réformes qui risqueraient d'affaiblir le Parlement ou sa capacité d'action ne sauraient répondre aux besoins des Canadiens.

Mais alors qui donc devraient être les porte-parole des régions du Canada ? Voilà la question. Si les Canadiens de toutes les régions doivent être mieux représentés dans un nouveau Sénat, quels moyens prendre pour réaliser cet objectif ? Comme on l'a signalé au chapitre 4, les possibilités qui s'offrent sont très vastes, mais pour les besoins de la discussion, on peut peut-être n'en retenir que trois.

Les représentants des régions au Sénat pourraient être choisis directement par la *population* des régions mêmes, par voie électorale. Ou bien ils pourraient être désignés d'une manière ou d'une autre par les *gouvernements* provinciaux et fédéral. Finalement, un moyen terme entre ces deux formules consisterait à choisir les représentants régionaux par voie de *scrutin indirect* auquel participeraient les assemblées législatives des provinces et la Chambre des communes.

Le Comité mixte veillera à peser soigneusement le pour et le contre de chacune de ces trois grandes options. On a dit, par exemple, qu'un Sénat nommé en grande partie, sinon exclusivement, par les gouvernements provinciaux faciliterait les relations entre les deux ordres de gouvernement et favoriserait par conséquent l'unité nationale et le bon fonctionnement du gouvernement. Le Comité mixte devra vérifier si cette hypothèse est fondée. Dans l'affirmative, il devra tout de même évaluer les répercussions d'un contrôle provincial du Sénat sur la bonne marche du Parlement et sur l'équilibre délicat de la fédération. Le Parlement et le gouvernement national seraient-ils encore en mesure d'agir efficacement pour le compte de tous les Canadiens ? Ou risquerait-on d'ébranler le gouvernement fédéral ? De quelle façon le pouvoir passerait-il aux mains des gouvernements provinciaux au détriment du Parlement national ? De quels nouveaux pouvoirs constitutionnels faudrait-il doter le gouvernement fédéral pour que pareil système fonctionne ? Quelles seraient les conséquences de la consécration des gouvernements provinciaux en tant que seuls porte-parole des régions plutôt que la possibilité d'accorder une tribune à un plus large éventail de points de vue régionaux ? Qu'arriverait-il si l'on déterminait les intérêts régionaux dans un contexte purement provincial plutôt que dans un contexte national ? La formule d'un Sénat nommé entièrement par les provinces est-elle

compatible avec le principe des ordres de gouvernement distincts, lesquels jouissent d'une grande autonomie dans leur propre champ de compétence constitutionnelles ? Ce sont là autant de questions que le comité voudra examiner.

En outre, le comité devra soigneusement peser le pour et le contre d'un Sénat élu. De prime abord, le principe d'un Sénat élu directement par les Canadiens des différentes régions paraît la solution la plus logique et la plus attrayante au problème de la représentation régionale. Néanmoins, il pose également des difficultés de divers ordres. Dans quelle mesure sera-t-il facile de greffer un Sénat élu sur un régime parlementaire ? Comment pourrait-on s'assurer que la Chambre des communes demeure le centre du gouvernement responsable et que le Sénat ne devienne pas une chambre de confiance ? Un Sénat élu risquerait-il de s'élever constamment contre le gouvernement fédéral et d'affaiblir sa capacité d'agir efficacement et avec décision ? Comment devrait-on modifier les pouvoirs du Sénat pour empêcher une telle situation ?

Comme on peut le constater, presque toutes les questions que doit étudier le comité posent, sous une forme ou sous une autre, le problème de l'équilibre : équilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, équilibre entre la Chambre des communes et le Sénat, équilibre de la représentation régionale au sein du Sénat et du Parlement dans son ensemble, pour ne citer que quelques exemples. À cet égard, l'une des questions les plus épineuses, et pourtant l'une des plus importantes, concerne l'équilibre à réaliser entre les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection de ses membres.

Certains modes de sélection permettraient d'accroître largement la légitimité du Sénat et sa capacité de se gagner la confiance du public. Ils nécessiteraient néanmoins un réaménagement des pouvoirs étendus dont dispose actuellement le Sénat afin d'éviter qu'il ne devienne pour la Chambre des communes et le gouvernement fédéral une source d'obstruction insurmontable. Le Sénat devrait disposer de pouvoirs suffisants pour faire sentir son poids au besoin, mais il ne devrait pas être puissant au point d'empêcher le Parlement de prendre des mesures décisives lorsque celui-ci doit montrer la voie à suivre au plan national.

Peut-on réaliser cet équilibre idéal dans la pratique ? Jusqu'où peut-on limiter les pouvoirs du Sénat sans miner la légitimité et l'autorité que viserait à lui donner un nouveau mode de sélection ? Tout compte fait, y a-t-il un autre mode de sélection qui poserait moins de difficultés de ce genre ?

De toute évidence, le Comité mixte aura fort à faire. Pour mener à bien ses travaux, il lui incombe d'entendre les points de vue des Canadiens de toutes les régions du pays, de tous les milieux sociaux et professionnels. Jugent-ils souhaitable de modifier leur Parlement national afin d'accroître sa capacité de s'exprimer et d'agir en leur nom ? Comment et par qui les Canadiens de toutes les régions du pays veulent-ils être représentés au Sénat fédéral ? Voilà ce que cherchent à savoir le Parlement et le gouvernement du Canada.

Par le passé, les gouvernements ont eu voix au chapitre, et ils l'auront à nouveau. Le Parlement aura à son tour un rôle décisif à jouer en ce qui concerne les transformations à apporter à ses propres institutions. Il ne fait pas de doute que les assemblées législatives des provinces prendront part au débat. Mais pour l'heure, la parole est à la population.

ANNEXE 1

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET SES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES SUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS AU SUFFRAGE DIRECT

La présente annexe explique ce que l'on entend par « représentation proportionnelle » et passe en revue les conséquences éventuelles d'un système de représentation proportionnelle sur l'élection des sénateurs au suffrage direct.

Qu'est-ce que la représentation proportionnelle ?

L'expression « représentation proportionnelle » s'applique à une variété de systèmes électoraux. Les multiples formes de la représentation proportionnelle ont cependant toutes un principe en commun : la répartition des sièges correspond assez étroitement au nombre de voix recueillies par chaque parti. Elles se distinguent les unes des autres par la méthode de calcul utilisée pour attribuer les sièges en fonction des suffrages recueillis et par le choix offert aux électeurs. En outre, certains éléments de ce système varient d'un pays à l'autre. Par exemple, la taille des circonscriptions électorales et l'établissement de « seuils » pour exclure les très petits partis de l'Assemblée législative.

La forme de représentation proportionnelle la plus répandue est le scrutin de liste. Selon cette méthode qui est utilisée dans la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest, chaque parti dresse une liste de candidats dont le nombre équivaut le plus souvent à celui des sièges à pourvoir. Dans certains cas, les électeurs ne disposent que d'une voix et ne peuvent voter que pour la liste entière d'un parti (c'est le cas en Israël). En revanche, chaque électeur belge, qui dispose aussi d'une seule voix, peut voter *soit* pour la liste entière d'un parti, *soit* pour un seul des candidats qui y sont inscrits. D'autres variantes permettent aux électeurs de voter pour plusieurs candidats d'une même liste, par ordre de préférence (1, 2, 3 . . .), comme en Italie où l'électeur a trois ou quatre choix suivant la taille de la circonscription électorale.

Le cas de la République fédérale d'Allemagne est unique en son genre. Son système est dit « mixte ». La moitié des membres du *Bundestag* est élue selon le principe du scrutin uninominal à un tour et l'autre moitié est désignée à partir de la liste que présente chaque parti dans les circonscriptions où il y a plusieurs sièges à pourvoir. De la sorte, la répartition générale des sièges s'apparente étroitement au pourcentage relatif des suffrages que chaque parti récolte. Chaque électeur a deux voix et les partis ne peuvent faire élire des candidats que s'ils ont obtenu 5 % du total des votes exprimés à l'échelle nationale ou trois « sièges de circonscription ».

Le principe de la représentation proportionnelle admet également un autre mode de scrutin qu'utilisent la république d'Irlande et l'Australie pour l'élection des sénateurs, soit le vote unique transférable. Les électeurs, qui se voient offrir un choix assez vaste, votent par ordre de préférence pour les candidats d'un ou plusieurs partis (ou pour des indépendants). La plupart des observateurs conviennent qu'avec le vote unique transférable, l'organisation de parti joue un rôle moins important qu'avec le scrutin de liste, sous toutes ses formes. Dans ce dernier cas, l'ordre d'inscription des candidats (choisis par les partis) influence la plupart du temps le choix des électeurs, tandis que dans le premier, chaque électeur établit sa propre liste de candidats, d'un seul ou de plusieurs partis. Par contre, la répartition des sièges entre les partis selon le système du vote unique transférable ne donne généralement pas une image aussi fidèle du pourcentage des suffrages obtenus que selon le scrutin de liste.

En quoi consiste le scrutin de liste ?

Dans le système de scrutin de liste, chaque circonscription électorale doit faire élire plus d'un candidat ; on considère qu'il doit y avoir au moins cinq candidats par circonscription pour garantir

Tableau 3

Méthode de Hondt

Listes	Nombre de suffrages	Quotients 1	2	3	4	5
A	1 000	1 000*	500*	333,3*	250*	200
B	430	430*	215*	143,3	107,5	86
C	210	210	105	70	52,5	42
D	125	125	62,5	41,7	31,25	25

une certaine proportionnalité au scrutin. Habituellement, il y en a davantage. Le nombre de candidats que fait élire chaque parti est calculé suivant une formule mathématique. Sauf aux Pays-Bas et en Israël où il se fait à l'échelle nationale (le pays ne comptant que pour une seule circonscription) le calcul s'effectue le plus souvent à l'échelle des circonscriptions locales.

Il existe plusieurs méthodes de calcul ; la plus répandue est celle de Hondt, du nom du Belge qui a fait campagne pour la représentation proportionnelle à la fin du dix-neuvième siècle. Suivant cette méthode, le résultat qu'a obtenu chaque parti est divisé plusieurs fois par une suite de nombres entiers (1, 2, 3, 4, 5 . . .). On en donne un exemple au tableau 3. Dans le cas qui nous occupe, il y a six sièges à pourvoir. Ils sont attribués successivement aux partis suivant la grandeur des quotients (marqués d'un astérisque). Ainsi, la liste A remporte les premier, deuxième, quatrième et cinquième sièges, tandis que la liste B remporte les troisième et sixième. La première a donc quatre sièges et la seconde deux.

Une autre méthode de répartition des sièges porte le nom de son inventeur français, Saint-Laguë. Au lieu de diviser le nombre de suffrages par une suite de nombres entiers (1, 2, 3 . . .), on utilise les chiffres impairs (1, 3, 5 . . .). En règle générale, cette formule tend à favoriser les petits partis. Une grande formation doit récolter davantage de voix pour obtenir le même nombre de sièges que suivant la méthode de Hondt. Le tableau 4 illustre la méthode de Saint-Laguë à l'aide des mêmes résultats et du même nombre de sièges que ceux du tableau 3.

Tableau 4

Méthode de Saint-Laguë

Listes	Nombre de suffrages	Quotients 1	3	5	7	9
A	1 000	1 000*	333,3*	200*	142,9	111,1
B	430	430*	143,3*	86	61,4	47,8
C	210	210*	70	42	30	23,3
D	125	125	41,7	25	17,9	13,9

Dans cet exemple, la liste B conserve les deux sièges qui lui avaient été attribués au tableau 3, la liste A en perd un et la liste C en gagne un. Le tableau 5 fait la comparaison des deux méthodes. Dans ce tableau, la troisième colonne indique le nombre de sièges auxquels chaque parti aurait droit si la règle de la proportionnalité était parfaitement respectée. Des méthodes de calcul comme celles-ci ont été inventées, entre autres raisons, parce qu'un parti ne peut se voir attribuer une fraction de siège. Dans l'exemple qui précède, la méthode de Saint-Laguë favorise la liste C, qui reçoit un des six sièges pour seulement 11,9 % des suffrages exprimés. Quant à la méthode de Hondt, elle avantage A, la liste la plus importante, en lui attribuant quatre sièges pour 56,66 % des suffrages exprimés.

Les deux méthodes illustrées précédemment ne constituent qu'un exemple des nombreuses formules de calcul utilisées dans le système de scrutin de liste. Les résultats varient suivant les diviseurs retenus et, en fait, le changement du premier diviseur peut influer de façon significative sur l'attribution des sièges. Ainsi, la Norvège, la Suède et le Danemark appliquent une forme modifiée de la méthode de Saint-Laguë, le premier diviseur étant 1,4 plutôt que 1,0. À l'aide de cette variante, il est légèrement plus facile pour un petit parti de remporter un premier siège qu'avec la méthode de Hondt, mais plus difficile de le faire qu'avec la méthode de Saint-Laguë appliquée systématiquement. En règle générale, les pays choisissent ou adaptent une méthode en fonction de leurs besoins et parfois, pour favoriser certains partis ou un certain résultat. Même si plusieurs principes généraux sous-tendent les systèmes de représentation proportionnelle, il demeure impossible d'en généraliser les effets et les conséquences à long terme sur un pays et ses partis politiques.

Résultats possibles d'un scrutin de liste

On a fait valoir qu'il faudrait appliquer le système de la représentation proportionnelle si la décision était prise d'élire le Sénat canadien au suffrage direct. Afin de vérifier ce que pourrait donner pareil système, on a procédé à plusieurs simulations sur ordinateur en utilisant les résultats de précédentes élections générales fédérales.

Tableau 5

Comparaison des résultats obtenus avec les méthodes de Hondt et de Saint-Laguë

Listes	Nombre de suffrages	Nombre de sièges auxquels a droit chaque parti	Attribution des sièges— méthode de Hondt	Attribution des sièges— méthode de Saint-Laguë
A	1 000	3,42	4	3
B	430	1,44	2	2
C	210	0,72	0	1
D	125	0,42	0	0

Ces simulations donnent une bonne idée de l'issue qu'auraient pu avoir les élections si l'on avait utilisé *le scrutin de liste*. Pour les besoins de la cause, on a supposé que les électeurs n'auraient pu voter qu'une seule fois pour le parti politique de leur choix.

On a également supposé qu'il était raisonnable d'attribuer aux partis les suffrages que leurs candidats avaient recueillis. En d'autres mots, on présume que, selon la méthode de scrutin de liste, les partis auraient obtenu la même proportion des suffrages que lors des élections réelles où le choix s'est porté sur des candidats appartenant à des partis. De toute évidence, les qualités personnelles de certains candidats, peu importe le parti auquel ils appartiennent, influencent certains électeurs. Il n'en demeure pas moins que le « vote partisan » est bien ancré au Canada et il s'est d'ailleurs accru lors des dernières élections. Pour la simulation, les calculs ont été fondés sur le total des suffrages recueillis par les partis dans chaque province, chacune constituant une circonscription électorale. On a ensuite attribué les sièges aux partis suivant la méthode de Hondt.

Au cours des dernières années, la question de l'attribution des sièges au nouveau Sénat a fait l'objet de diverses recommandations (voir le tableau 1 de la section 6.1). Afin de vérifier si le nombre de sièges attribués à chaque province aurait un effet déterminant sur la composition globale du Sénat et, plus particulièrement, s'il serait possible pour un parti de remporter la majorité absolue, quatre scénarios différents ont été conçus :

1) six sièges par province ;
2) dix sièges par province ;
3) cent dix-huit sièges, répartis de la façon exposée dans le projet de loi C-60 de 1978 ;
4) cent quatre sièges répartis comme dans le Sénat actuel.

Les résultats de chacune de ces quatre hypothèses, basées sur les résultats des élections de 1980, sont exposés au tableau 6. Ils montrent que, quel que soit le scénario, aucun parti n'aurait été élu à la majorité ; les Libéraux auraient cependant obtenu le plus de sièges sauf en 1), où ils se seraient classés à égalité avec les Conservateurs. Dans tous les cas, une coalition de deux partis se serait avérée nécessaire pour qu'il y ait majorité. Indépendamment du scénario retenu, les Libéraux et les Conservateurs auraient élu des représentants dans toutes les provinces, tandis que le NPD aurait, proportionnellement, beaucoup amélioré sa position actuelle à la Chambre des communes et n'aurait été absent que dans une ou deux provinces. Quoiqu'il faille tenir compte des hypothèses avancées, il apparaît que l'élection directe des sénateurs au scrutin de liste avec représentation proportionnelle contribuerait à améliorer la position de ces trois partis politiques dans les régions où ils sont sinon absents, du moins peu représentés.

On admet généralement que le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription électorale influe, d'une part, sur la proportionnalité des résultats, quel que soit le système de représentation proportionnelle, et d'autre part, sur la facilité avec laquelle les petits partis peuvent remporter des sièges. Ainsi, dans le tableau 4, la liste C a remporté un des six sièges. S'il n'y en avait eu que cinq à pourvoir, elle n'aurait élu aucun candidat. Ce principe s'est vérifié dans toutes les simulations. Comparons, par exemple, au tableau 6, les résultats obtenus au Québec suivant le scénario 1 (six sièges par province) et le scénario 4 (vingt-quatre sièges pour cette province comme dans le Sénat actuel). Dans le premier cas, seuls deux partis, les Libéraux et les Conservateurs, sont représentés (cinq sièges et un siège respectivement), tandis que dans le second, le NPD et le Crédit social remportent eux aussi des sièges (deux et un respectivement), avec les Libéraux qui en récoltent dix-huit et les Conservateurs trois.

Les résultats des élections générales obtenus depuis 1945 ont servi à effectuer une autre série

Tableau 6

Résultats de la simulation d'élection au scrutin de liste avec représentation proportionnelle basée sur les résultats des élections de 1980

	(1) 6 sièges par province			(2) 10 sièges par province			(3) Projet de loi C-60 (118 sièges)				(4) Sénat actuel (104 sièges)			
	Lib.	PC	NDP	Lib.	PC	NDP	Lib.	PC	NDP	CS*	Lib.	PC	NDP	CS*
Ontario	3	2	1	4	4	2	10	9	5	0	10	9	5	0
Québec	5	1	0	8	1	1	18	3	2	1	18	3	2	1
Nouvelle-Écosse	3	2	1	4	4	2	4	4	2	0	4	4	2	0
Nouveau-Brunswick	3	2	1	6	3	1	6	3	1	0	6	3	1	0
Î.-P.-É.	3	3	0	5	5	0	2	2	0	0	2	2	0	0
Manitoba	2	2	2	3	4	3	2	3	3	0	2	2	2	0
Colombie-Britannique	1	3	2	2	4	4	2	4	4	0	1	3	2	0
Saskatchewan	1	3	2	2	4	4	2	3	3	0	1	3	2	0
Alberta	1	5	0	2	7	1	2	7	1	0	1	5	0	0
Terre-Neuve	3	2	1	5	4	1	4	3	1	0	3	2	1	0
Yukon	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
T.N.-O.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
TOTAL	25	25	10	41	40	19	52	42	23	1	48	37	18	1

* CS = Crédit social

de simulations. Celles-ci, fondées sur les hypothèses et les scénarios exposés précédemment, ont démontré qu'il est peu probable qu'un parti obtienne la majorité dans un Sénat élu suivant le principe de la représentation proportionnelle. Selon le premier scénario, il y aurait eu majorité absolue en 1949 (Libéraux) et en 1958 (Conservateurs) ; d'après les scénarios 2, 3 et 4, les Libéraux auraient obtenu une majorité absolue en 1949 et en 1953, et les Conservateurs en 1958. À toutes les autres élections, aucun parti n'aurait réuni une majorité (voir le tableau 7).

D'après ces simulations, et quels que soient les résultats choisis, il semblerait un peu moins facile pour un parti d'obtenir la majorité lorsque la représentation provinciale approche de la parité, surtout si la délégation de chaque province est relativement peu nombreuse. Même pour la répartition des sièges au Sénat actuel où les provinces de Québec et de l'Ontario sont représentées chacune par vingt-quatre sénateurs, les chances d'un parti d'obtenir une majorité absolue restent faibles même si, dans ces deux provinces, les tiers partis recueillent généralement moins de voix qu'ailleurs au pays, notamment dans l'Ouest.

Système du vote unique transférable

Le système du vote unique transférable offre de vastes possibilités aux électeurs qui indiquent

Tableau 7

Résultats des élections simulées mentionnées dans la présente annexe au cours desquelles un parti a obtenu la majorité lors d'un scrutin de liste

1 6 sièges par province	2 10 sièges par province	3 Projet de loi C-60 (118 sièges)	4 Sénat actuel (104 sièges)	
1945				
1949	L	L	L	L
1953		L	L	L
1957				
1958	PC	PC	PC	PC
1962				
1963				
1965				
1968				
1972				
1974				
1979				
1980				

L : Majorité libérale
PC : Majorité progressiste-conservatrice

leurs choix sur le bulletin de vote par ordre de préférence des candidats (1, 2, 3 . . .). Dans la république d'Irlande, le nom du parti est inscrit à côté de celui du candidat. En Australie, les candidats aux élections sénatoriales sont habituellement groupés selon l'appartenance politique, bien que le nom des partis ne soit pas indiqué sur le bulletin de vote. Dans les deux pays, les partis essaient d'influencer le vote des électeurs. Dans la république d'Irlande, on leur conseille souvent de se limiter aux candidats d'un seul parti. En Australie, où les électeurs doivent inscrire un chiffre en regard du nom de *chaque* candidat, les partis préparent souvent des bulletins de vote modèles où ils suggèrent un ordre de préférence qui les avantagent.

Dans le système du vote unique transférable, le calcul des résultats est fort complexe, aussi ne peut-il être expliqué que sommairement ici. Tout d'abord, on calcule le quotient électoral en divisant le nombre total de votes acceptés par le nombre de sièges à pourvoir plus un, et en ajoutant un au total. Il s'agit ici du quotient de Droop établi par un avocat anglais. Ainsi, dans une circonscription où il y a cinq représentants à élire et où le total des voix s'établit à 50 000, le quotient serait le suivant :

$$\frac{50\,000}{6} + 1 = 8\,334{,}33$$

Tout candidat qui recueille un nombre de voix égal au quotient est élu. Mais si un candidat ou

plus a obtenu un nombre de voix supérieur au quotient, les votes excédentaires ne sont pas perdus. Voici comment on procède : on compte le nombre de voix qu'ont recueilli les candidats dont les noms sont placés en deuxième position et on attribue à chacun de ceux dont le nombre de voix est inférieur au quotient un pourcentage des restes des premiers choix proportionnel au pourcentage des suffrages qu'il a récoltés. Cette opération permettra peut-être à un autre candidat d'obtenir un nombre supérieur au quotient. Et le même processus se répète jusqu'à ce que le nombre requis de candidats soient élus ou jusqu'à ce qu'il n'y ait plus aucun reste à répartir. Dans ce dernier cas, il faut alors éliminer les candidats qui ont récolté le moins de voix en commençant par le dernier. Les voix de celui-ci sont réparties proportionnellement entre les autres candidats, selon les deuxièmes choix exprimés au départ par ceux qui ont voté pour lui. Le processus d'élimination et de répartition des voix additionnelles, s'il s'avère nécessaire, est répété jusqu'à ce que le nombre de candidats requis soient élus.

La complexité de ces calculs est parfois l'objet des critiques faites sur le système du vote unique transférable. Il ne faut pas oublier que les électeurs n'ont pas nécessairement à comprendre le processus car il leur suffit de voter pour les candidats par ordre de préférence. Bien que ce système soit, à l'heure actuelle, moins répandu que le scrutin de liste, on le cite souvent en exemple pour le choix qu'il offre aux électeurs et parce qu'il diminue le nombre de voix perdues caractéristique du scrutin à la majorité simple. Étant donné qu'ils établissent eux-mêmes l'ordre des candidats, les électeurs échappent généralement davantage à l'influence des organisations de partis que dans le scrutin de liste. Il peut s'agir là d'un avantage ou d'un inconvénient, suivant les objectifs des propositions de réforme du Sénat qui prévoient un mode d'élection au suffrage direct.

Résultats possibles du système du vote unique transférable

Dans son rapport de 1981, la Canada West Foundation a simulé une série d'élections à une seconde chambre hypothétique, suivant le système du vote unique transférable. Le rapport privilégiait ce système parce que, de l'avis de ses auteurs, il favorisait l'indépendance des sénateurs et diminuait l'importance des considérations partisanes. Il est plus difficile de simuler une élection suivant le système du vote unique transférable que suivant le scrutin de liste. Il n'est pas facile de prévoir comment les électeurs, qui n'ont qu'un choix, voteraient sous le régime du vote unique transférable qui leur permet d'exprimer un certain nombre de préférences. Le rapport reconnaît que les hypothèses sur lesquelles s'appuyaient les simulations sont très fragiles ; il s'agissait en fait uniquement de donner un aperçu de la répartition des sièges entre les partis dans un Sénat élu. Le tableau 8 reproduit les résultats de la simulation suivant le scénario qui assure dix sièges à chaque province.
Compte tenu des difficultés inhérentes à la simulation d'une élection suivant le système du vote unique transférable, il semble que les résultats obtenus auraient été semblables à ceux d'un scrutin de liste. Un parti aurait remporté la majorité en trois occasions : les Libéraux en 1953 et les Conservateurs en 1958 et en 1962.

Conclusion

La conclusion qui semble s'imposer à la suite des simulations décrites dans la présente annexe est la suivante : tant que trois partis politiques ou plus se livreront une lutte serrée partout au pays, l'un d'entre eux pourra difficilement obtenir une majorité absolue dans un Sénat élu à la représentation proportionnelle. Cela va presque de soi,

Tableau 8

Résultats de la simulation d'une élection suivant le système du vote unique transférable obtenus par la Canada West Foundation d'après le scénario assurant dix sièges à chaque province

Année	Libéraux	PC	NPD	Autres*
1953	57	31	11	5
1957	50	40	8	6
1958	38	53	8	5
1962	37	53	9	5
1963	42	44	10	8
1965	42	43	13	6
1968	40	47	14	3
1972	40	48	14	2
1974	42	45	15	2
1979	41	45	16	2
1980	40	44	18	2

Aucune ventilation des sièges obtenus par les autres partis n'a été faite.
SOURCE: *Regional Representation*, Canada West Foundation, 1981, p. 130.

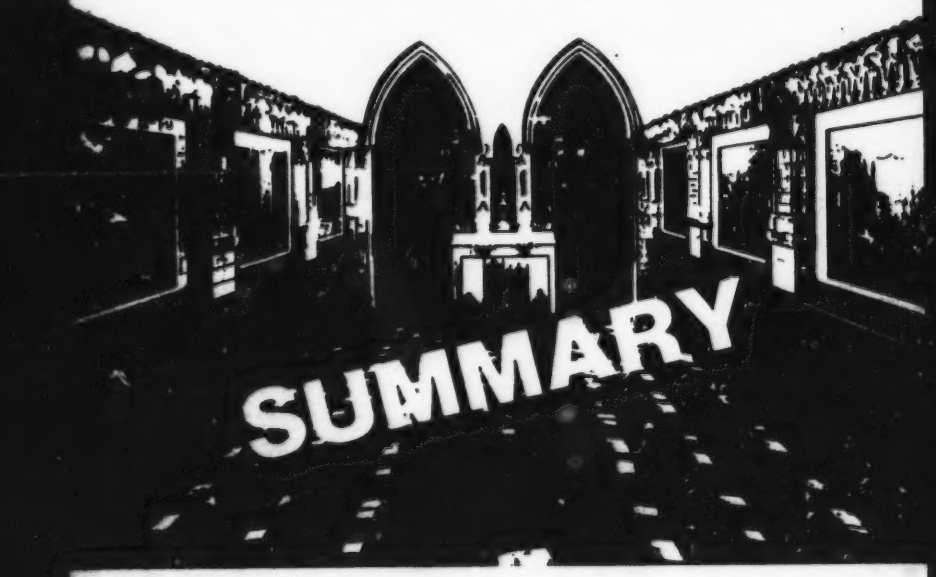
étant donné les hypothèses qui sous-tendent le système de représentation proportionnelle. Il est impossible d'être plus précis, les résultats variant suivant le nombre de partis, l'importance relative de chacun, la préférence des électeurs et surtout les modalités du système de représentation proportionnelle qui seraient retenues.

Les diverses formules qu'offre ce système permettront de déterminer s'il tend à avantager soit les grands ou les petits partis, et s'il peut influer sur les chances des très petites formations de faire élire des représentants. Une autre variante permet d'établir un seuil, c'est-à-dire le pourcentage minimum de voix qu'un parti doit récolter pour être représenté à l'assemblée législative. Ce seuil, qui varie actuellement entre 0,67 % (Pays-Bas) et 5 % (Allemagne de l'Ouest) empêche les très petits partis de remporter des sièges.

Malgré ces différences, il est juste de conclure que l'application du système de représentation proportionnelle à l'élection des sénateurs par suffrage direct garantirait, plus que ne le fait le scrutin à la majorité simple actuellement en vigueur à la Chambre des communes, l'attribution à chaque parti politique d'un nombre de sièges qui correspondrait plus étroitement au pourcentage du vote populaire recueilli dans tout le pays. Suivant ce système, les diverses régions du pays pourraient exprimer une grande diversité d'opinions au nouveau Sénat, bien que les chances d'un parti d'y obtenir une majorité absolue restent relativement minces. Ce serait là le prix à payer. Il faudra néanmoins déterminer s'il est nécessaire qu'un parti recueille la majorité absolue lorsqu'on pèsera les avantages et les inconvénients d'élire les membres du Sénat au suffrage direct.

REFORM OF THE
SENATE

A DISCUSSION PAPER



The Honourable Mark MacGuigan
Minister of Justice

Canada

Government of Canada Gouvernement du Canada

REFORM OF THE SENATE

A Discussion Paper

(Summary)

Preface

This booklet summarizes a Discussion Paper on Reform of the Senate, presented to the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Senate Reform on June 16, 1983, by the Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice. It is published by the Government of Canada in the interest of stimulating public discussion.

Additional copies of this booklet or a copy of the Discussion Paper in full may be obtained from:

Publications Canada
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Canada
K1P 6G6

Table of contents

	Page
INTRODUCTION	5
THE CANADIAN SENATE	7
WHAT SHOULD A REFORMED SENATE DO?	8
HOW SHOULD A REFORMED SENATE BE CHOSEN?	9
Appointment	10
Indirect election	11
Direct election	12
TENURE OF SENATORS	14
WHAT POWERS SHOULD A REFORMED SENATE HAVE?	15
Legislative review	15
Other possible powers	16
HOW SHOULD SEATS IN A REFORMED SENATE BE DISTRIBUTED?	16
How many Senators should we have?	17
REPRESENTATION OF ABORIGINAL PEOPLES	17
CONCLUSION	18

Appendix I

PROPORTIONAL REPRESENTATION AND ITS POSSIBLE CONSEQUENCES FOR A DIRECTLY ELECTED SENATE	21

INTRODUCTION

A Special Joint Committee of the House of Commons and Senate has embarked on a study to find ways of reforming the Senate of Canada.

Why must the Senate be reformed?

The answer is to be found in the Committee's terms of reference: "... in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada and to enhance the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country."

Another answer is that Canadians *want* the Senate reformed. Public interest in the issue has never been stronger, as demonstrated by the number of recent proposals for change.

The fact is that the Senate has not been seen as an effective forum for regional representation, which was at least one of the reasons for creating it in the first place. Canadians are therefore asking what might be done to improve the Senate as an institution in which all regions of Canada have a voice in running the nation's affairs.

Reform of the Senate is the next logical step in constitutional renewal, the first step having been completed last year with patriation of the Constitution and the adoption of a Charter of Rights and Freedoms.

Public participation is an important aspect of the process, and to that end the Committee will be holding hearings and consulting with Canadians from across the land. It will be seeking their views and inviting broad public debate on how the Senate's powers, roles and functions should be defined, and its members chosen.

Once the wishes of the Canadian people are known and the Committee has made its recommendations, there will have to be discussions between the federal and provincial governments before any changes can actually be made. Under the Constitution, any reform of the Senate will require the consent of the Canadian Parliament and of at least seven provinces representing 50 per cent or more of the country's population.

THE CANADIAN SENATE

Most countries and virtually all federal states have national parliaments made up of lower and upper houses, usually known as second chambers.

The Senate is Canada's second chamber, with 104 seats. Senators are appointed by the Governor General, on the advice of the Prime Minister.

The Fathers of Confederation had two primary roles in mind when they created the Senate. One was to review legislation passed by the House of Commons — to give it "sober second thought".

The other role was to protect regional interests. And after long and laborious debate, the Fathers agreed on an equal number of senators for three divisions of what was then Canada — 24 each from Ontario, Quebec and the Maritime provinces. Representatives of Quebec (then Lower Canada) argued strongly for such an arrangement in the Senate to counterbalance the principle of representation by population in the Commons. At Confederation, Quebec was given 65 Commons seats, compared to 82 for Ontario.

Historians tell us that the agreement on Senate representation was the key that made Confederation possible. One of the Fathers of Confederation, George Brown, explained it this way:

> "Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they could have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step."

Since Confederation, 24 Senate seats have been added for the four western provinces, six for Newfoundland and one each for Yukon and the Northwest Territories.

The Senate has functioned quite effectively as a chamber that reviews, revises and improves upon legislation passed by the Commons. Senators have also made important contributions to the development of policy through their committees, which have examined a variety of issues over the years.

It is generally agreed, though, that the Senate has been less effective in its intended role of regional representation. One reason for this is the method of appointment.

Appointment exclusively by the federal government, combined with lengthy tenure, has weakened the Senate's ability to represent, *and to be seen to represent*, the regions of Canada.

For one thing, a good regional representative must be responsive to the views and interests of the region. This cannot always be assured during a long appointment. Senators are not obliged to account to their constituents, so their actions are not put to any public test.

The Senate clearly lacks public support. And because they realize this, Senators have become increasingly reluctant to exercise the substantial powers given them by the Constitution. As a consequence, the Senate's capacity to change legislation has been weakened, as well as its regional representative role.

WHAT SHOULD A REFORMED SENATE DO?

Before addressing matters such as the method of choosing Senators and the distribution of seats, the Committee might wish to resolve a fundamental question: what should be the principal functions of the Senate in the light of Canada's particular circumstances? Answering this question first might help to resolve issues related to selection, powers and representation.

The federal Government believes that the basic principle of parliamentary government should continue to operate in Canada. In other words, the government must remain responsible to the House of Commons and must retain the confidence of that House. Thus the government would not stand or fall on the continuing support of a majority in the Senate. The Senate would be expected to play a complementary role, not a competitive one, and this also places some restraints on the options available.

Functions of the second chamber, reformed to better serve the needs of modern-day Canada, could include the following:

- reviewing legislation passed by the Commons; initiating some legislation and thus easing the work load of the Commons; conducting investigative studies;
- regional representation on a basis other than by population;
- representation and protection of the rights of minorities;
- intergovernmental relations.

Once the Committee has reached a decision on the choice of functions, it might want to assess the relative importance to be attached to each of them. This will help it to decide on other matters, such as the method of selection of Senators, the powers of the Senate and the distribution of Senate seats.

If the Committee gives priority to regional representation, for example, it will need to consider how Senate seats should be distributed for that purpose. Should representation in the Senate be based on provinces or regions? If provinces, should Senate strength be tilted in favour of the smaller provinces, or should all be equally represented? If by region, should there be four regions or five?

The Committee's views on the protection of minorities could also affect the distribution of seats, the method of selection and the powers of a new Senate. Should the Senate have a special role to play in the protection of language and culture? Should there be special representation for aboriginal peoples?

The foregoing are just a few of the complex questions the Committee will be expected to answer.

HOW SHOULD A REFORMED SENATE BE CHOSEN?

This section will consider three principal methods of selection for a reformed Senate: appointment; indirect election of Senators; direct election of Senators.

Under the heading of "appointment", there are three possibilities:

- appointment by the federal government, as at present;
- appointment by both federal and provincial governments;
- appointment by provincial governments.

Federal appointment — It would be possible to alter the present system by adopting some clearly-defined criteria, such as guaranteed representation for certain minorities, or proportional representation of the major political parties. Fixed terms of, say 10 years, have been suggested as a way of retaining expertise in the legislative review function while allowing for a more frequent turnover of membership.

These measures might improve to a small degree the public's view of the Senate, and might enhance its capacity for regional representation.

The Government of Canada believes, however, that minor adjustments to the present method of exclusive federal appointment would not be enough to strengthen public support for the Senate, especially as a chamber for regional representation.

Appointment by federal and provincial governments — For this method of selection, two variations have been suggested. Under the first one, the federal government would continue to make all appointments, but some would have to be from lists of candidates submitted by the provinces and territories. The second suggestion is that some of the appointments be made directly by the provinces and the remainder by the federal government.

Shared appointments would allow a wider variety of views to be expressed in the Senate, and could help ensure that the legislative review role is carried out thoroughly.

However, a Senate chosen in either of these ways might not be widely accepted as a chamber in which the views of the *people* in various regions were being expressed. On balance, it is far from clear that such a method would respond to the need for Canadians to feel effectively represented in the second chamber.

Appointment by provincial governments — The suggestion that Senators be appointed exclusively by the provinces has come from a number of sources, including the governments of British Columbia and Alberta, the Canadian Bar Association and the Pepin-Robarts Task Force on Canadian Unity.

A number of advantages have been claimed for this method, including a greater degree of federal-provincial co-ordination in the development of public policy.

Even if this type of reform were to improve communications among governments (which is far from clear) the result would be a Parliament radically different from what we have now — especially if the Senate had significant powers such as an absolute veto over matters of major federal-provincial concern. The Senate would become a sort of semi-permanent federal-provincial conference.

It is by no means certain that Canadians would accept such a blurring of jurisdictions. Many would agree that the provinces should at least be consulted and perhaps even participate in decisions on some matters of mutual concern. But it is arguable whether the provincial role in national decision-making should go so far as to permit the provinces to become permanent players within the national Parliament.

Most supporters of this approach argue it would improve federal-provincial relations and ease tensions. But it is not clear that this would occur, and the price might be too high. If it had strong powers, such a reformed second chamber could become a permanent source of obstruction, especially with a partisan majority different from that in the House of Commons. Federal-provincial tensions might very well increase.

Indirect election

A possible method of selection is the indirect election of Senators by the provincial legislatures — or by Parliament *and* the legislatures. In the United States, Senators were elected by state legislatures until 1913, when the present system of direct elections was adopted.

It should be noted that, in a parliamentary federation, election by legislatures, Parliament or both could amount

in practice to appointment by governments, unless there is provision for some system of *proportional representation*.

In 1978 the federal government proposed a bill with just such a provision. The selection of Senators was to be based on the popular vote of the political parties in the most recent federal and provincial elections.

Such a system might help to improve the Senate's role as a forum of regional representation, and could also help to strengthen national political parties in those areas where they are now underrepresented.

However, this arrangement would not help to strengthen the national parties as unifying forces *unless* it included Senators elected by the national Parliament, as well as by the provinces. Some parties may be poorly or not at all represented in provincial legislatures. Thus it would be possible to have few Liberal Senators from the West, and perhaps no Progressive Conservatives from Quebec, where that party does not contest provincial elections. In these circumstances, the national parties would be no better off and the Senate would represent only a variety of purely provincial parties.

Although there are drawbacks to proportional indirect election with selection shared by both the federal and provincial levels, it is an interesting option that would allow the Senate's representative role to be significantly improved by the presence of a variety of regional viewpoints.

Direct election

In recent years, increasing attention has been given to the potential of an elected Senate for Canada, and the idea appears to be gaining strong support.

For example, in a nationwide poll conducted for the Canada West Foundation in 1981, 61 per cent of respondents favoured a popularly elected Senate.

An elected Senate would have the advantage of being able to speak directly for the *people* of the regions, rather than for local political *parties* or for provincial *governments*.

If the Senate were to offer greater opportunities for political participation to the people of less populous

regions, it would no doubt strengthen the national Parliament and government in their eyes. A wider and perhaps more authentic range of regional voices would be heard.

An elected Senate could also help to compensate for the underrepresentation of national political parties in some regions of the country. But it could only do this through some system of *proportional representation*. Otherwise, the distortions now so apparent in the House of Commons would simply be duplicated in the Senate.

Under a proportional representation system, the major national political parties would almost certainly have representatives from all regions in the second chamber. This offers a number of advantages, including:

- creating a source of elected Cabinet Ministers from all regions, no matter which party forms the government;
- helping to strengthen the national political parties, their unifying role in the country, and the party system as a whole;
- reducing the sense of unfairness created by unbalanced regional representation in the House of Commons.

A Senate elected on the basis of proportional representation would allow the expression of a *variety* of viewpoints from each region. Progressive Conservative and Liberal Senators might be elected from Quebec; Liberals as well as Progressive Conservatives and New Democrats from the West; and NDP Senators would join Liberals and Progressive Conservatives from the Atlantic provinces.

Along with the apparent advantages, though, there are difficult questions that will require careful study. One of these has to do with the impact of an elected Senate on the parliamentary system.

Under our system, the life of a government and its capacity to govern depend on the support of Parliament. It is essential, then, as noted earlier, that the House of Commons retain a clearly *predominant* role to prevent the paralysis of Parliament by two houses in disagreement. To put it in simpler terms, a reformed Senate should not have the power to defeat the government of the day; that power should remain with the House of Commons.

Under a system of proportional representation, the impact on parliamentary government would be even greater, because the government party would only rarely have a majority in the Senate, and an opposition party might occasionally do so. The government's potential lack of majority support in the Senate is a matter that needs careful study, especially when the Senate's powers are considered.

The Government looks forward to the Joint Committee's conclusions on these matters.

TENURE OF SENATORS

The length of a Senator's term of office will be determined in part by the method of selection, but in each case some flexibility may be possible.

It seems generally agreed that if the system of appointment continues (in one way or another) the terms of office should be shorter than at present.

Those who attach great importance to the legislative review function favour longer terms for Senators, to attract people of talent and to allow them to gain experience and expertise.

On the other hand, those who are more interested in regional representation tend to favour shorter terms to help ensure that Senators keep up to date on the outlook of their regions or provinces.

A major issue is whether Senators should have fixed terms (perhaps six years, as in Australia) or whether their terms should coincide in some way with the life of a provincial legislature or the federal Parliament. The answer to this question will depend on the way Senators are chosen and the role they are to play.

The Committee's task is to determine what term would allow Senators to perform effectively the functions a reformed Senate should have.

WHAT POWERS SHOULD A REFORMED SENATE HAVE?

What the Senate will have the power to *do* is just as important as how it will *be chosen*.

Indeed, the Senate's powers will have as much influence on the public's perception of its legitimacy as will the method of choosing Senators.

For example, if the Senate were directly elected but had few powers, the public would see it as merely a "talking shop".

On the other hand, extensive powers combined with a generally more acceptable method of selection might result in deadlocks with the House of Commons. The Senators would now feel justified in using their wide powers.

Obviously, therefore, a delicate balance must be struck between the authority created by a new selection method, and the formal powers of a reformed Senate. The Senate must have enough power to its job but not so much as to create deadlock.

Legislative review

It is generally thought that a reformed Senate will continue to review and revise bills passed by the Commons. Given the complexity of some legislation, it may be that the "second look" is needed more than ever.

The Senate would also retain its power to delay or defeat government bills, but the extent of this power needs careful consideration.

Most recent proposals for reform favour a reduction in the Senate's power over legislation to a "suspensive veto". This means that the Senate could reject a bill or simply fail to act on it — but only for a limited time. After that time, the House of Commons could pass the bill a second time, and it would become law without the Senate's consent. While this would be a reduction in the Senate's formal power, a reformed Senate with greater public support would probably use its veto more frequently than in the past.

The length of a suspensive veto is an important issue and will affect the balance of power between the two houses of Parliament: a short veto will favour the House of Commons; a longer one will strengthen the Senate.

Other possible powers

Several proposals have recommended giving the Senate certain responsibilities in areas of direct concern to provinces and regions. Among them:

- approval of appointments to the Supreme Court and to a variety of federal agencies;
- approval of federal spending in areas of provincial jurisdiction;
- ratification of certain federal powers which override normal provincial jurisdiction (e.g., the emergency power);
- approval of legislation affecting language rights;
- ratification of international treaties, notably those that affect provincial responsibilities.

HOW SHOULD SEATS IN A REFORMED SENATE BE DISTRIBUTED?

The division of Senate seats on a provincial or regional basis is an important question. The "weight" of each province or region in the Senate will be not only of symbolic importance to its residents but will also affect its relative *power*.

Federal countries do not normally use representation by population as the basis for dividing seats in their second chambers among the provinces or states. Instead they use either *equal* representation, or *weighted* representation.

Several reform proposals for the Canadian Senate have called for some form of "weighted" representation, which would tend to favour somewhat the smaller provinces.

Equal representation for each province was rejected by the Fathers of Confederation because of the great differences among the provinces. Instead, they chose equal *regional* representation.

Should the Committee recommend retaining the regional system, it should consider whether to establish four regions or five (with British Columbia as the fifth, as its government has suggested).

Another factor to be considered is the English-French duality of Canada — just as it was a vital consideration at the time of Confederation.

The Government of Canada favours some form of weighted representation: this would be consistent with past practice and would take account of the population and language differences among the provinces.

How many Senators should we have?

Closely related to the distribution of seats is the question of size. The size of a reformed Canadian Senate could affect its style of debate and the degree to which it would be seen to represent regional and other viewpoints. For example, under any form of proportional representation, a wider variety of views will be represented from all regions as the number of Senators increases.

The Government believes that if it is considered desirable to reflect the diversity of interests across the country and within regions, the Senate should not be much smaller than at present and could in fact be somewhat larger.

REPRESENTATION OF ABORIGINAL PEOPLES

Native Canadians — Indians, Inuit and Métis — have long been underrepresented in national political institutions.

It might be possible to incorporate some mechanisms for aboriginal representation into any of the selection methods described earlier.

This matter is one of several that may be discussed with representatives of the national aboriginal organizations in the ongoing constitutional process agreed to at the First Ministers' Conference in March, 1983.

In the meantime, native representation should be studied by the Committee, especially if it is considered desir-

able for the Senate to reflect the existence of significant minorities in Canada.

CONCLUSION

The Government of Canada believes that of all the potential functions for a reformed Senate regional representation is the most important. But who should speak for the regions? There are three basic choices.

Senators could be chosen by:

- direct election by the people
- appointment by governments
- indirect election, involving the provincial legislatures and the House of Commons.

Each option has potential advantages and disadvantages which should be carefully weighed. Many of the issues which must be addressed raise the question of balance in various ways: balance between federal and provincial governments; between the House of Commons and the Senate; balance in representation among the regions of Canada within the Senate and within Parliament as a whole.

One of the most difficult yet most important questions of this kind is the balance between the powers of the Senate and the method of choosing Senators.

Certain methods of selection would certainly enhance the Senate's public image. But it would be necessary to adjust the Senate's present wide powers to prevent it becoming a source of insurmountable obstruction to the House of Commons and the government.

The powers of the Senate should be just strong enough for it to make its weight felt, where appropriate, but not so strong as to prevent Parliament from taking decisive action where national leadership is required.

Can this ideal balance be achieved in practice? At what point would a limitation on the powers of the Senate begin to undermine the very authority the new method of selection was intended to achieve?

In seeking answers to these and other complex questions, the Committee will hear the views of Canadians from

all regions and all walks of life. Parliament and the Government want to know what changes *Canadians* wish to make.

Governments have had their say, and will have it again. Parliament will play a decisive role in the reform process. Provincial legislatures will contribute to the debate. But now it is time for the people to speak.

APPENDIX I

PROPORTIONAL REPRESENTATION AND ITS POSSIBLE CONSEQUENCES FOR A DIRECTLY ELECTED SENATE

Proportional representation is a term that describes a variety of electoral systems in which the allocation of seats corresponds relatively closely to the parties' share of the popular vote. The means of calculating the seats for each party differs according to the form of proportional representation.

The party list system, in which each party puts forward a list of candidates, is the most widely used form of proportional representation. There are several variations of the list system. In some cases the voter must vote for the party's ordered list. In other cases voters cast a "preference" vote by ordering the candidates on a party list.

Another form of proportional representation is the single transferable vote (STV). Under this system voters number their preferences for candidates of one or more of the parties.

How does a party list system work?

Under the party list system, electoral districts must return more than one member; five members for each district is considered a minimum in order to allow a relatively "proportional" result. To determine how many candidates are to be elected from each political party, a mathematical calculation is performed.

The single transferable vote system

The single transferable vote (STV) system allows voters to choose candidates in order of preference. The calculations

for determining the successful candidates are quite complex. The absolute number of votes needed for a candidate to be elected is determined by dividing the total number of valid votes by the number of seats to be filled plus one, and adding one. Any candidate who meets the quota is declared elected and if that candidate has a surplus of votes a percentage of those votes is transferred to other candidates who have not yet reached the quota. The transfer process continues until all the seats are filled.

Conclusion

In a proportionally elected Senate it would be difficult for any one party to obtain a majority as long as there are three or more relatively strong political parties competing for seats. The different variations in proportional representation systems can be used to favour either large or small parties. A proportionally elected Senate would, however, allow the seats allocated to political parties to correspond more closely to their share of the popular vote, than is now often the case in elections for the House of Commons.

Thus a variety of voices from the different regions might be heard in a Senate reformed along such lines. The question of whether or not the assurance of a one-party majority is necessary is one that would have to be considered along with the other potential advantages and drawbacks of a directly elected Senate.

LA RÉFORME DU
SÉNAT

DOCUMENT DE TRAVAIL

Le ministre de la Justice,
l'honorable Mark MacGuigan

Canada

Gouvernement du Canada
Government of Canada

LA RÉFORME DU SÉNAT

Document de travail

(Sommaire)

Préface

Ce sommaire résume les principaux points du document de travail sur la réforme du Sénat présenté au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur la réforme du Sénat par le ministre de la Justice, l'honorable Mark MacGuigan, le 16 juin 1983. Le gouvernement du Canada en assure la publication en vue de favoriser un débat public sur la question.

On peut se procurer d'autres exemplaires de ce sommaire ou un exemplaire du document de travail en s'adressant à :

Publications Canada
CP 1986, succursale B
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

Table des matières

	Page
INTRODUCTION	5
LE SÉNAT CANADIEN	6
PRINCIPALES FONCTIONS DU NOUVEAU SÉNAT	9
MODES DE SÉLECTION DES SÉNATEURS	10
Nomination	10
Élection au suffrage indirect	12
Élection au suffrage direct	13
DURÉE DU MANDAT	15
POUVOIRS DU NOUVEAU SÉNAT	16
Pouvoir d'examen des projets de loi	16
Autres pouvoirs	17
RÉPARTITION DES SIÈGES	17
Nombre de sénateurs	18
REPRÉSENTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES	19
CONCLUSION	19

Annexe I

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET SES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES SUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS AU SUFFRAGE DIRECT	21

INTRODUCTION

Un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a été chargé de trouver les moyens de procéder à la réforme du Sénat du Canada.

Pourquoi la réforme du Sénat s'impose-t-elle ?

La réponse à cette question figure dans le mandat même du comité : « ... de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du Canada et serve à renforcer le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier ».

Ajoutons que les Canadiens désirent la réforme du Sénat. À en juger par le nombre de propositions présentées récemment, le public n'a jamais autant manifesté d'intérêt pour la question.

En réalité, le Sénat n'a pas été perçu par la population comme étant effectivement une tribune des intérêts régionaux, l'une des fonctions qui étaient à l'origine de la création de la Seconde Chambre. C'est pourquoi les Canadiens se demandent de quelle façon améliorer le Sénat et en faire une institution qui permette à toutes les régions d'obtenir voix au chapitre dans la conduite des affaires nationales.

La réforme du Sénat constitue la seconde étape logique du processus de réforme constitutionnelle, la première s'étant achevée l'an dernier avec le rapatriement de la Constitution et l'adoption de la Charte des droits et libertés.

Comme la participation du public est un aspect important du processus, le comité tiendra des audiences et consultera les Canadiens de toutes les régions du pays. Il sera en mesure de recevoir les points de vue des Canadiens et de convier le grand public à discuter des pouvoirs, du rôle et des fonctions du Sénat qui restent à définir, en plus d'examiner le mode de sélection de ses membres.

Lorsque l'on connaîtra les souhaits des Canadiens et que le comité aura présenté ses recommandations, il faudra qu'il y ait des discussions entre les gouvernements fédéral

et provinciaux avant d'apporter quelque changement que ce soit. Selon la Constitution, la réforme du Sénat est assujettie à l'approbation du Parlement du Canada et à celle d'au moins sept provinces représentant 50 % ou plus de la population canadienne.

LE SÉNAT CANADIEN

La plupart des pays et pratiquement tous les États fédéraux disposent d'un Parlement national composé d'une Chambre basse et d'une Chambre haute nommée habituellement la Seconde Chambre.

Au Canada, le Sénat constitue la Seconde Chambre, et comprend 104 sièges. C'est le gouverneur général qui, sur l'avis du premier ministre, nomme les Sénateurs.

Au moment de sa création par les Pères de la Confédération, le Sénat devait selon eux remplir deux grands rôles. Le premier était d'examiner les mesures législatives adoptées par la Chambre des communes et de procéder à un « second examen modéré et réfléchi » des projets de loi.

Le second rôle consistait à protéger les intérêts régionaux. Au terme d'un débat prolongé et laborieux, les Pères de la Confédération ont convenu d'attribuer un même nombre de sièges, c'est-à-dire 24, à chacune des trois régions composant alors le Canada : l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes. Les représentants du Bas-Canada, devenu plus tard le Québec, ont fermement réclamé l'égalité de la représentation au Sénat pour faire contrepoids au principe de la représentation selon la population qui était appliqué à la Chambre des communes. À l'époque, le Québec y comptait 65 sièges tandis que l'Ontario en avait 82.

Les historiens considèrent que cet accord sur la représentation au Sénat s'est avéré l'élément décisif qui a rendu possible la Confédération. L'un des Pères de la Confédération, M. George Brown, en donne l'explication suivante :

« Nos amis du Bas-Canada ont convenu de nous accorder la représentation selon la population à la Chambre basse, à la condition expresse qu'ils puissent jouir de l'égalité à la Chambre haute. Nous n'en serions jamais arrivés à un accord sans avoir satisfait à cette condition. »

Depuis la Confédération, on a ajouté au Sénat 24 sièges pour les quatre provinces de l'Ouest, six pour Terre-Neuve, un pour le Yukon et un autre pour les territoires du Nord-Ouest.

Le Sénat s'est fort bien acquitté de sa fonction d'examen, de révision et d'amélioration des mesures législatives adoptées par la Chambre des communes. De plus, par le biais de comités chargés au cours des ans d'examiner diverses questions, les sénateurs ont apporté une contribution importante à l'élaboration des politiques.

Cependant, on s'entend généralement pour dire que le Sénat s'est acquitté avec moins d'efficacité de son rôle de représentation régionale, cette lacune étant attribuable en partie au mode de nomination de ses membres.

La longue durée du mandat des sénateurs et le fait qu'ils sont nommés exclusivement par le gouvernement fédéral ont affaibli la capacité du Sénat d'agir en tant que représentant des régions du Canada *et d'être perçu comme tel*.

En premier lieu, un représentant régional efficace doit être sensible aux points de vue et aux intérêts des résidants de sa région. Or il n'est pas toujours facile au cours d'un mandat de longue durée de conserver intégralement cet état d'esprit. Par ailleurs, les sénateurs ne sont pas tenus de rendre des comptes à leurs commettants qui n'ont ainsi aucun moyen de porter un jugement sur les actes de leurs représentants.

Chose certaine, le Sénat manque d'appui auprès du public. Les sénateurs, qui n'ignorent pas ce fait, hésitent de plus en plus à faire appel aux pouvoirs étendus que leur confère la Constitution. Ceci a eu pour effet d'amoindrir le pouvoir du Sénat de modifier la législation et de restreindre son rôle de représentation régionale.

PRINCIPALES FONCTIONS DU NOUVEAU SÉNAT

Avant d'aborder des questions comme le mode de sélection des sénateurs et la répartition des sièges, le comité voudra peut-être se pencher sur la question fondamentale suivante : quelles devraient être les principales fonctions du Sénat compte tenu de la réalité canadienne ? La réponse à cette question permettrait sans doute de trouver une solution aux questions relatives à la sélection et aux pouvoirs des sénateurs, et à la représentation.

Le gouvernement fédéral est d'avis qu'il convient de préserver les principes fondamentaux du régime parlementaire au Canada. En d'autres mots, le gouvernement doit continuer de rendre des comptes à la Chambre des communes et doit conserver sa confiance. Ainsi, l'existence du gouvernement ne doit pas dépendre de l'appui de la majorité au Sénat. Celui-ci doit jouer un rôle complémentaire et non compétitif, et cette exigence limite les choix à envisager.

Les fonctions de la Seconde Chambre transformée pour mieux répondre aux besoins actuels du Canada pourraient comporter entre autres :

- l'examen des mesures législatives adoptées par la Chambre des communes, la présentation de certains projets de loi afin de réduire la charge de travail de la Première Chambre, et la tenue d'enquêtes ;
- la représentation régionale sur un plan autre que celui de la population ;
- la représentation des minorités et la protection de leurs droits ;
- les relations intergouvernementales.

Après avoir convenu des fonctions à confier au nouveau Sénat, le comité voudra peut-être évaluer leur importance relative. Cette démarche l'aidera à prendre des décisions sur d'autres sujets tels que le mode de sélection des sénateurs, les pouvoirs du Sénat et la répartition des sièges.

Si le comité met l'accent sur la représentation régionale par exemple, il lui faudra considérer l'importance de ce geste sur la répartition des sièges. La représentation au Sénat doit-elle être fonction des provinces ou des régions ? Dans le premier cas, faut-il privilégier les provinces les

moins peuplées ou attribuer à chaque province le même nombre de représentants ? Dans le second cas, le nombre de régions sera-il de quatre ou de cinq ?

Le point de vue du comité sur la protection des minorités pourrait aussi influer sur la répartition des sièges, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du nouveau Sénat. Le Sénat doit-il jouer un rôle spécial dans la protection de la langue et de la culture ? Les peuples autochtones doivent-ils y obtenir une représentation spéciale ?

Ce ne sont là que quelques-unes des questions complexes auxquelles le comité sera appelé à trouver une solution.

MODES DE SÉLECTION DES SÉNATEURS

La présente section porte sur les trois principaux modes de sélection des sénateurs : nomination, élection au suffrage indirect et élection au suffrage direct.

Nomination

Il existe trois formules de nomination :

- la nomination par le gouvernement fédéral, comme c'est le cas actuellement ;
- la nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux ;
- la nomination par les gouvernements provinciaux.

La *nomination par le gouvernement fédéral* — Il serait possible de modifier les méthodes actuelles de nomination en adoptant un certain nombre de critères clairement définis, comme la représentation garantie de certaines minorités ou la représentation proportionnelle des grands partis politiques. On a aussi proposé de nommer les sénateurs pour une période définie, par exemple dix ans, en vue de leur permettre d'acquérir l'expérience voulue pour exercer la fonction législative et de favoriser du même coup un renouvellement plus fréquent des membres du Sénat.

Il est possible que ces mesures contribuent jusqu'à un certain point à améliorer la perception de la population

envers le Sénat et à augmenter la représentativité régionale.

Toutefois, le gouvernement du Canada estime qu'une légère modification du mode actuel de nomination par le gouvernement fédéral ne suffirait pas à renforcer l'appui du public en faveur du Sénat, surtout en tant que Chambre de représentation régionale.

Nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux —À ce sujet, on a proposé deux méthodes différentes. La première voulait que le gouvernement fédéral continuât de procéder à toutes les nominations, mais qu'un certain nombre de sénateurs fussent choisis à partir d'une liste de candidats soumise par les gouvernements des provinces ou des territoires. La seconde prévoyait certaines nominations directes par les gouvernements provinciaux, les autres nominations revenant au gouvernement fédéral.

Les nominations conjointes favoriseraient l'expression au Sénat d'une plus grande variété de points de vue ainsi que l'exercice en profondeur du rôle de révision législative.

Cependant, si les sénateurs étaient choisis de l'une ou l'autre manière, le Sénat ne serait peut-être pas généralement reconnu comme une chambre où s'expriment les points de vue de la population des diverses régions. À tout prendre, il n'est pas certain qu'une telle méthode répondrait aux besoins qu'éprouvent les Canadiens de se sentir vraiment représentés à la Seconde Chambre.

Nomination par les gouvernements provinciaux — La suggestion voulant que les gouvernements provinciaux nomment les sénateurs exclusivement est venue de diverses sources, notamment les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, l'Association du barreau canadien et la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne.

On a fait valoir certains avantages que comporte cette méthode, dont une coordination plus étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux en vue de l'élaboration des politiques.

Mais même si ce genre de réforme devait améliorer les communications intergouvernementales (ce qui n'est pas évident), il en résulterait un Parlement national radicalement différent de ce qu'il est aujourd'hui, surtout si le Sénat disposait de pouvoirs étendus comme un droit de veto

absolu sur les questions d'intérêt fédéral-provincial. Le Sénat deviendrait en quelque sorte une conférence intergouvernementale semi-permanente.

Rien ne permet d'affirmer que les Canadiens seraient disposés à accepter une telle confusion des compétences. Nombreux sont ceux qui estiment que les provinces ont le droit d'être au moins consultées au sujet des questions d'intérêt mutuel, et même de participer à certaines décisions relatives à celles-ci. Mais on peut se demander si, par souci de faire participer les provinces au processus décisionnel national, il convient de permettre aux gouvernements provinciaux de jouer un rôle en permanence au Parlement national.

La plupart des tenants de cette méthode font valoir qu'elle contribuerait à améliorer les relations fédérales-provinciales et à réduire les tensions. Cela n'est pas certain, et d'ailleurs le prix à payer est peut-être trop élevé. S'il était investi de pouvoirs étendus, le nouveau Sénat pourrait devenir une source permanente d'obstruction, surtout si la majorité partisane au Sénat différait de celle de la Chambre des communes. En l'occurrence, les tensions entre les deux ordres de gouvernement pourraient augmenter.

Élection au suffrage indirect

L'élection indirecte des sénateurs, soit par l'assemblée législative des provinces, soit par le Parlement *et* les assemblées provinciales, constitue également une possibilité. Aux États-Unis, les sénateurs étaient élus par les corps législatifs des États jusqu'en 1913, alors que l'élection au suffrage direct fut adoptée.

Dans une fédération à régime parlementaire, il importe de noter que l'élection par les assemblées, le Parlement, ou par les deux, pourrait en pratique équivaloir à la nomination par les gouvernements, sauf s'il y a des dispositions prévoyant une formule de *représentation proportionnelle*.

En 1978, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi contenant une telle disposition. Le choix des sénateurs devait se faire en fonction du vote populaire recueilli par les partis politiques lors des élections fédérales et provinciales les plus récentes.

Il est possible que cette formule permette au Sénat de rehausser son rôle de tribune régionale et aux partis politiques nationaux de renforcer leur présence dans les régions où ils sont actuellement sous-représentés.

Par contre, cette formule ne contribuerait pas à renforcer le rôle unificateur des partis nationaux *à moins* de prévoir l'élection de sénateurs aussi bien par le Parlement national que par les provinces. Certains partis sont peut-être peu ou pas représentés dans certaines assemblées législatives provinciales. Ainsi, il serait possible de n'avoir que peu de sénateurs libéraux de l'Ouest et même aucun progressiste-conservateur du Québec (le parti étant absent de la scène électorale provinciale). En l'occurrence, le système des partis nationaux ne s'en trouverait pas amélioré, et le Sénat ne représenterait que des partis strictement provinciaux.

Bien que l'élection au suffrage indirect selon une représentation proportionnelle combinée à un mode de sélection partagé par les deux ordres de gouvernement présente quelques inconvénients, elle n'en constitue pas moins une méthode intéressante qui permettrait au Sénat de rehausser d'une manière significative son rôle de représentant des différents points de vue régionaux.

Élection au suffrage direct

Depuis quelques années, on s'intéresse davantage aux possibilités qu'offre l'élection directe des sénateurs, et l'idée semble gagner de plus en plus d'appui.

Dans un sondage national réalisé pour le compte de la Canada West Foundation en 1981, 61 % des personnes interrogées se sont prononcées en faveur d'un Sénat élu par la population.

S'il était élu, le Sénat serait en mesure de parler directement au nom de la *population* des diverses régions plutôt qu'au nom des *partis* politiques ou des *gouvernements* provinciaux.

Si le Sénat offrait à la population des régions les moins peuplées une plus grande possibilité de participation politique, il contribuerait sans doute à renforcer dans l'esprit des gens le rôle du Parlement national et du gouvernement.

Ainsi, des points de vue régionaux plus nombreux et peut-être plus fidèles seraient exprimés.

L'élection des sénateurs pourrait aussi compenser la sous-représentation des partis politiques nationaux dans certaines régions du pays, mais à la seule condition qu'elle se fasse selon un mode de *représentation proportionnelle*. Autrement, les distorsions actuelles à la Chambre des communes seraient simplement transposées au Sénat.

Si la représentation proportionnelle était adoptée, les principaux partis politiques nationaux pourraient très probablement avoir des représentants de toutes les régions à la Seconde Chambre. Le Sénat ainsi élu présenterait certains avantages. Ainsi, il

- constituerait une source d'élus ministrables de toutes les régions, peu importe le parti au pouvoir ;
- aiderait à renforcer les partis politiques nationaux, leur rôle unificateur au pays et le système de partis dans son ensemble ;
- contribuerait à atténuer le sentiment d'injustice qui découle de la distorsion de la représentation régionale à la Chambre des communes.

Si les sénateurs étaient élus à la proportionnelle, ils pourraient faire valoir les divers points de vue de chaque région. Ainsi, il serait possible de faire élire des sénateurs progressistes-conservateurs et libéraux au Québec, des sénateurs libéraux, conservateurs et néo-démocrates dans les provinces de l'Ouest, des sénateurs néo-démocrates, libéraux et progressistes-conservateurs dans les provinces de l'Atlantique.

Il importe de considérer non seulement les avantages apparents du système, mais également les questions épineuses qu'il soulève, notamment l'incidence que pourrait avoir sur le régime parlementaire le fait d'élire les membres du Sénat.

Dans un régime parlementaire, l'existence même du gouvernement et son pouvoir de gouverner sont subordonnés à l'appui du Parlement. Tel qu'il a été rapporté précédemment, il est indispensable de conserver à la Chambre des communes son rôle *prédominant* de manière à empêcher que les différends entre les deux Chambres n'entraînent la paralysie du système parlementaire. En termes plus

simples, le nouveau Sénat ne doit pas avoir le pouvoir de renverser le gouvernement ; ce pouvoir doit demeurer la prérogative de la Chambre des communes.

Dans un système basé sur la représentation proportionnelle, l'incidence sur le fonctionnement du régime parlementaire pourrait même être plus importante parce que le parti au pouvoir n'aurait que rarement la majorité au Sénat, alors qu'un parti d'opposition pourrait y parvenir à l'occasion. On se doit d'étudier soigneusement cette possibilité d'absence d'appui majoritaire au Sénat pour le gouvernement en place, surtout en considérant les pouvoirs du Sénat.

Le gouvernement attend avec impatience les conclusions du comité mixte sur cette question.

DURÉE DU MANDAT

La durée du mandat variera en partie suivant le mode de sélection retenu mais chaque mode se prête à une certaine souplesse.

On admet généralement que la durée du mandat des sénateurs nommés (quelle que soit la formule de nomination) devrait être moins longue qu'elle ne l'est actuellement.

Ceux qui privilégient le rôle d'examen des projets de loi penchent plutôt pour un mandat plus long de façon à attirer au Sénat des gens de talent et à leur permettre d'acquérir l'expérience et la compétence voulues.

Par ailleurs, ceux qui privilégient le rôle de représentation régionale tendent à favoriser un mandat plus court de manière à ce que les sénateurs puissent se tenir au courant de l'orientation générale de la région ou la province qu'ils représentent.

Les sénateurs devraient-ils être nommés pour une période fixe (de six ans peut-être comme en Australie) ou pour une période reliée de quelque façon à la durée d'une législature provinciale ou d'un Parlement fédéral ? La réponse à cette question dépendra du mode de sélection des sénateurs et du rôle qu'ils auront à jouer.

Le comité doit déterminer quelle durée permettra aux sénateurs de s'acquitter efficacement des fonctions qui pourraient leur incomber au sein d'un nouveau Sénat.

POUVOIRS DU NOUVEAU SÉNAT

Les *attributions* du Sénat importent tout autant que son *mode de sélection.*

En effet, les pouvoirs du Sénat influeront tout autant que son mode de sélection sur la façon dont le public percevra la légitimité de la Seconde Chambre.

À titre d'exemple, si le Sénat était élu au suffrage direct mais n'avait que peu de pouvoirs, le public le percevrait comme un salon où l'on se perd en bavardages inutiles.

D'autre part, des pouvoirs étendus et un mode de sélection généralement mieux accepté pourraient conduire le Sénat et la Chambre des communes à une impasse puisque les sénateurs estimeraient que l'utilisation de ces pouvoirs est justifiée.

Selon toute évidence, il faudra assurer un juste équilibre entre l'autorité qui pourrait découler d'un nouveau mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs formels du nouveau Sénat. Le Sénat doit détenir assez d'autorité pour accomplir son travail mais il ne doit pas en avoir trop, sinon on risque l'impasse.

Pouvoir d'examen des projets de loi

On s'accorde généralement pour dire que le nouveau Sénat continuera à examiner et à réviser les projets de loi adoptés par la Chambre des communes. Compte tenu de la complexité de certains projets de loi, il se peut qu'un « second regard » soit plus que jamais nécessaire.

Le Sénat conserverait également le pouvoir de retarder ou de refuser les projets de loi du gouvernement, mais il faut peser soigneusement quelle étendue donner à ces pouvoirs.

La plupart des récentes propositions touchant la réforme du Sénat optent pour la réduction de son droit de veto actuel et recommandent un droit de veto suspensif. En

vertu de ce droit le Sénat pourrait rejeter un projet de loi ou simplement ne pas l'étudier — mais seulement pour une période de temps limitée. Par la suite, la Chambre des communes pourrait adopter une seconde fois le projet qui deviendrait alors loi sans le consentement du Sénat. Ceci constituerait une réduction du pouvoir formel des sénateurs, mais un nouveau Sénat qui jouirait d'un plus grand appui du public utiliserait probablement son droit de veto plus souvent que par le passé.

La durée du droit de veto suspensif constitue un point important qui affectera l'équilibre de pouvoir entre les deux chambres du Parlement. Un veto de courte durée favorisera la Chambre des communes, un veto de longue durée renforcera le Sénat.

Autres pouvoirs

Plusieurs propositions de réforme accordaient au Sénat certaines responsabilités dans des domaines qui intéressent directement les provinces et les régions, par exemple :

- l'approbation des nominations à la Cour suprême et à divers organismes fédéraux ;
- l'approbation du recours au pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de juridiction provinciale ;
- la ratification de l'utilisation de certains pouvoirs fédéraux qui l'emportent sur la juridiction des provinces, tels le pouvoir d'urgence ;
- l'approbation de la législation touchant les droits linguistiques ;
- la ratification de traités internationaux, notamment ceux qui touchent les domaines de compétence provinciale.

RÉPARTITION DES SIÈGES

La répartition des sièges du Sénat sur le plan provincial ou régional est une question importante. Le « poids » de chaque province ou région au Sénat aura non seulement une importance symbolique pour les habitants concernés mais il

influera également sur le *pouvoir* relatif de chacune de ces provinces ou régions.

Les pays à régime fédéral n'utilisent pas habituellement la représentation selon la population comme base de répartition des sièges à la Seconde Chambre. Ils font plutôt appel soit à la représentation *égale*, soit à la représentation *ajustée*.

Plusieurs propositions de réforme font état d'une forme de représentation ajustée qui tendrait à favoriser les provinces plus petites.

En raison des grandes différences entre les provinces, la représentation égale pour chaque province a été rejetée par les Pères de la Confédération qui lui ont préféré la représentation *régionale* égale.

Si le comité recommande de conserver le système régional, il devra examiner s'il y a lieu d'établir quatre ou cinq régions (la Colombie-Britannique constituant la cinquième région, tel qu'il a été proposé par le gouvernement de cette province).

La dualité anglaise et française du Canada est une autre considération — tout aussi capitale aujourd'hui qu'au moment de la Confédération.

Le gouvernement du Canada privilégie une certaine forme de représentation ajustée puisqu'elle tiendrait compte des usages passés et des différences linguistiques et démographiques des provinces.

Nombre de sénateurs

La question du nombre de sénateurs est étroitement reliée à la répartition des sièges. Le nombre de sénateurs pourrait influer sur le mode de délibération du nouveau Sénat et sur la façon dont serait perçu son rôle de défenseur des points de vue régionaux et autres. Ainsi, selon une représentation proportionnelle quelconque, on présenterait une plus grande variété de points de vue régionaux à mesure qu'augmenterait le nombre de sénateurs.

De l'avis du gouvernement, si on juge souhaitable de refléter la diversité des intérêts de l'ensemble du pays et des régions, le nombre de sénateurs ne devrait pas être de beaucoup inférieur à ce qu'il est présentement et il pourrait même être augmenté quelque peu.

REPRÉSENTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES

Les peuples autochtones — Indiens, Métis et Inuit — sont depuis longtemps sous-représentés dans les institutions politiques nationales.

Chacun des modes de sélection présentés ci-dessus pourrait sans doute être aménagé de façon à incorporer certains mécanismes de représentation des peuples autochtones.

Cette question est au nombre des divers points à l'ordre du jour des discussions avec les représentants des organisations autochtones nationales dans le cadre du processus de suivi constitutionnel dont on a convenu à la Conférence des premiers ministres en mars 1983.

Entre-temps, il conviendrait que le comité étudie la question de la représentation des peuples autochtones, surtout si l'on juge souhaitable que le Sénat reflète la présence de minorités importantes au Canada.

CONCLUSION

Le gouvernement du Canada estime que de toutes les fonctions possibles d'un nouveau Sénat, la représentation régionale s'avère la plus importante. Mais qui doit parler au nom des régions ? Il existe trois options fondamentales.

On peut choisir les sénateurs :

- par suffrage direct,
- par nomination par les gouvernements,
- par suffrage indirect par le biais des assemblées provinciales et de la Chambre des communes.

Chaque option présente des avantages et des désavantages qui doivent être soigneusement examinés. Plusieurs questions à soulever concernent des problèmes d'équilibre, tels que l'équilibre à établir entre les gouvernements provinciaux et fédéral, entre la Chambre des communes et le Sénat, ainsi que l'équilibre dans la représentation des régions canadiennes au sein du Sénat et du Parlement.

Une des questions les plus délicates et pourtant les plus importantes demeure l'équilibre à établir entre le pouvoir du Sénat et le mode de sélection des sénateurs.

Certaines méthodes de sélection contribueraient certainement à rehausser l'image de marque du Sénat. Il faudrait cependant voir à ajuster les pouvoirs considérables actuels du Sénat dans le but d'éviter qu'il ne devienne une source d'obstruction insurmontable pour la Chambre des communes et le gouvernement.

Le Sénat devrait avoir des pouvoirs juste assez forts pour que son poids se fasse sentir s'il le faut, mais pas si forts qu'il empêche le Parlement d'agir d'une façon décisive lorsque le leadership national s'avère nécessaire.

Peut-on réaliser cet équilibre dans la pratique ? À quel point une limitation de son pouvoir peut-elle arriver à saper l'autorité d'un Sénat que le nouveau mode de sélection devrait établir ?

En cherchant à répondre à ces questions complexes et à d'autres, le comité recevra les points de vue des Canadiens de toutes les régions et de tous les milieux. Le Parlement et le gouvernement veulent connaître les changements désirés par les *Canadiens*.

Les gouvernements ont eu l'occasion de s'exprimer et l'auront de nouveau. Le Parlement jouera un rôle décisif dans le processus de réforme. Les assemblées provinciales prendront part au débat. Mais c'est maintenant au tour des gens de s'exprimer.

ANNEXE I

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET SES CONSÉQUENCES POSSIBLES SUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS AU SUFFRAGE DIRECT

L'expression représentation proportionnelle désigne une variété de systèmes électoraux où la répartition des sièges correspond assez étroitement au nombre des voix recueillies par chaque parti. Le mode de calcul des sièges qui reviennent à chaque parti diffère selon le type de représentation proportionnelle.

Le scrutin de liste, où chaque parti dresse une liste de candidats, est la forme la plus répandue de représentation proportionnelle. Il existe divers types de scrutin de liste. Dans certains cas, l'électeur doit voter pour la liste de candidats établie par le parti. Dans d'autres cas, l'électeur peut indiquer un ordre de « préférence » parmi les candidats de la liste du parti.

Le vote unique transférable constitue une autre forme de représentation proportionnelle. Dans ce système, les électeurs indiquent par un chiffre leur ordre de préférence des candidats d'un ou de plusieurs partis.

Le fonctionnement d'un système de scrutin de liste

Dans un système de scrutin de liste, il faut élire plus qu'un membre par district électoral. Il semble qu'il faille compter sur un minimum de cinq membres par district si l'on veut aboutir à un résultat « proportionnel » relatif. Afin de déterminer le nombre de candidats élus de chaque parti, il faut utiliser une formule mathématique.

Le système du vote unique transférable

Le système du vote unique transférable permet aux électeurs de choisir des candidats par ordre de préférence. Les calculs en vue de déterminer les candidats victorieux sont complexes. Le nombre absolu de votes requis pour qu'un candidat soit élu est obtenu en divisant le nombre total des bulletins de vote acceptés par le nombre de sièges à combler plus un, et en additionnant un. Un candidat qui atteint l'indice est déclaré élu et, si ce candidat dispose d'un excédent de votes, un pourcentage de ces votes est accordé aux candidats qui n'ont pas encore obtenu l'indice. Le processus de transfert se poursuit jusqu'à l'attribution de tous les sièges.

Conclusion

Dans un Sénat dont les membres seraient élus à la proportionnelle, il serait difficile pour un parti d'obtenir une majorité aussi longtemps qu'au moins trois partis politiques majeurs se livreraient une lutte serrée aux élections. Les variations de la représentation proportionnelle pourraient servir à favoriser soit les grands, soit les petits partis. Un Sénat élu à la proportionnelle donnerait cependant aux partis politiques un nombre de sièges qui correspondrait plus fidèlement à leur part du vote populaire, que ce n'est souvent le cas dans les élections à la Chambre des communes.

Par conséquent, différents points de vue régionaux pourraient ainsi se faire entendre dans un tel Sénat. Mais est-il essentiel ou pas d'avoir l'assurance qu'un parti soit majoritaire au Sénat ? Voilà une question à examiner en faisant le bilan des avantages et des inconvénients possibles d'un Sénat directement élu.